

Краснодарский университет МВД России

**ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ
И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ**

Учебное пособие

Краснодар
2022

УДК 342
ББК 67.400
Т338

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

К. Г. Салтыков, кандидат юридических наук, доцент (Дальневосточный юридический институт МВД России);

П. Н. Сергунцов (Управление МВД России по городу Краснодару).

Авторы: *И. В. Упоров, И. В. Яблонский, И. К. Харитонов, В. Н. Козлов.*

Теоретико-исторические и конституционные основы публичной власти в России : учебное пособие / И. В. Упоров и др. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2022. – 92 с.

ISBN 978-5-9266-1819-5

Раскрываются социально-правовая природа, понятие, признаки публичной власти. Рассматриваются особенности развития этого социального института на различных этапах российской истории, излагаются нормы Конституции РФ, определяющие конструкцию публичной власти. Особое внимание уделяется взаимосвязи общества и публичной власти как важнейшего признака государства, нормативно-правовому регулированию публично-властных отношений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342
ББК 67.400

ISBN 978-5-9266-1819-5

© Краснодарский университет
МВД России, 2022

Предисловие

Институт публичной власти, являясь важнейшим признаком государства, функционирует в каждой стране, обеспечивая правовое регулирование и защиту социальных отношений, в том числе в сфере охраны общественного порядка и противодействия преступности. Различные аспекты публичной власти в образовательных организациях МВД России изучаются в рамках сразу нескольких учебных дисциплин – «Конституционное право», «Административное право», «Муниципальное право», «Административно-деловая деятельность органов внутренних дел», «Уголовный процесс» и др. Вместе с тем следует иметь в виду, что публичная власть как предмет научных исследований рассматривается с разных позиций и разными науками (правовыми, философскими, социологическими, политологическими и др.), по многим вопросам ведутся дискуссии, соответственно, обучающиеся испытывают затруднения в понимании категории «публичная власть», учитывая, что в целостном виде этот институт в учебных планах не предусматривается. В связи с этим дополнительные возможности более подробного изучения категории «публичная власть» представляются необходимыми для сотрудников правоохранительных органов. Предлагаемое учебное пособие призвано в определенной степени восполнить имеющийся пробел знаний.

Пособие состоит из трех глав. В первой главе рассматриваются теоретические аспекты: раскрывается социально-правовая природа публичной власти, описываются различные подходы к ее дефиниции, выделяются основные признаки публичной власти. Вторая глава является исторической, в ней представлены организационно-правовые основы публичной власти в периоды монархического правления, советского государства, а также прошедшего после распада СССР исторического отрезка постсоветской России, при этом выявляются характерные особенности функционирования публичной власти на каждом историческом этапе. Третья глава посвящена конституционно-правовому регулированию публичной власти современной России, дается анализ соответствующих норм действующей Конституции РФ.

Пособие подготовлено с учетом последних изменений в российском законодательстве, так или иначе регулирующим публичную власть (при этом нужно иметь в виду, что при использовании действующих законодательных актов указываются, как правило, только их наименование и дата издания первоначальной редакции, учитывая доступность нормативной базы в настоящее время). Авторы обозначают также проблемы теоретического и правового характера, связанные с функционированием публичной власти, что позволит обучающимся лучше представить диапазон имеющихся суждений по данной теме.

1. Категория «публичная власть» и ее основные социально-правовые характеристики

1.1. Социально-правовая природа публичной власти

В человеческом сообществе с самого начала его развития социальные отношения стали складываться при определенном подчинении одних индивидов другим, что отражает принадлежность хомо сапиенс к животному миру, для которого характерна доминантность как один фундаментальных законов живой природы¹. Однако для людей как разумных и социальных существ используется термин «властность», и поскольку в нашем случае речь идет об общественных отношениях, то власть обозначается как «публичная власть». При этом, несмотря на многовековую практику применения публичной власти и теоретического осмысления этой категории, она по-прежнему является предметом дискуссий; более того, с течением времени и соответствующим усложнением социальных отношений расширяется и палитра подходов к пониманию этого общественного института.

В литературе отмечается, что «проблематику власти можно отнести к числу “вечных вопросов”, она привлекала внимание с давних времен»². И действительно, вряд ли можно назвать известных мыслителей прошлого (Платон, Аристотель, Гоббс, Локк, Макиавелли, Вольтер, Руссо, Монтескье, Радищев, Писарев и др.), которые не обратили бы внимание на вопрос о власти. Это и не удивительно, ведь от того, как устроена власть, напрямую зависит повседневная жизнь людей. В качестве отправного постулата может служить суждение о том, что публичная власть в современном ее понимании возникает на стадии появления государственности и закрепляется в письменных источниках права.

Далее следует заметить, что в обыденном сознании власть не всегда понимается как публичная власть и используется в самых разных значениях. Так, «философы говорят о власти над

¹ Малышев М.А. Венец эволюции или бастард природы? // Антиномии. 2019. Т. 19. Вып. 3. С. 19.

² Колесников Е.В., Селезнева Н.М. Статус суда в Российской Федерации: конституционные вопросы. Саратов: СГАП, 2008. С. 12.

объективными законами общества, социологи – о власти социальной, экономисты – о власти хозяйственной, юристы – о государственной власти, политологи – о политической власти, естествоиспытатели – о власти над природой, психологи – о власти человека над самим собой, родители – о семейной власти, богословы – о власти от Бога и т. д. и т. п.»¹. При этом само собой разумеется, что власть относима только к людям и реализуется не иначе как через осознанно-волевые действия. Данное отправное суждение мы полагаем аксиоматичным.

В общих словарях толкование власти дается прежде всего в социально-философском смысле и уже потом в политологическом. Например, в словаре С.И. Ожегова: «Право, сила и воля над чем-то, свобода действий и распоряжений, начальствование, управление, начальство, начальник или начальники»². Схожее толкование власти и в словаре Т.Ф. Ефремовой: «Право и возможность повелевать, распоряжаться действиями, поведением кого-либо. Могущественное влияние чего-либо, неодолимая сила чего-либо. Инструмент поддержания определенного порядка в обществе, государстве, его организации и управлении; форма управления»³. Подобный подход можно, видимо, считать традиционным – так, В.И. Даль давал следующее разъяснение данного слова: «Право, сила и воля над чем-нибудь, свобода действий и распоряжений; начальствование; начальство, начальник или начальники»⁴. При этом В.И. Даль предлагает интересные примеры использования слова «власть»: «Всякому дана власть над своим добром. Закон определяет власть каждого должностного лица, а верховная власть выше закона... Бог дает власть тому, кому похочет... Гость во власти хозяина».

Такого рода толкование власти, когда вначале выделяются общесоциальные, а не государственно-правовые характеристики, отвечает другому нашему исходному суждению о том, что госу-

¹ Родионова Ю.Н. Сущность политической власти // Вестник Казахстанско-Американского свободного университета. 2007. № 3. С. 83.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1990. С. 90.

³ Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный: в 2 т. М.: Русский язык, 2000. Т. 2.

⁴ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского русского языка: в 4 т. СПб.: Тип. М.О. Вольфа, 1880. Т. 1. С. 83.

дарство и право лишь формализуют фактически складывающиеся социальные отношения – наиболее содержательно этот тезис был обоснован социологической теорией права, и прежде всего в рассуждениях австрийского мыслителя О. Эрлиха о «живом праве» и «официальном праве» в его известном труде (1913 г.), позже неоднократно переиздаваемым¹. И хотя эта позиция («центр тяжести развития права находится в обществе») подвергается критике, в том числе ввиду недооценки самодостаточности и роли «государственного» права, мы полагаем, что с точки зрения генезиса государственно-правовых отношений эта теория наиболее близка к реальности. Об этом в экономическом контексте писал и К. Маркс, указывая, в частности, что в своей совокупности участники производственных отношений представляют собой «экономическую структуру общества, реальный базис, на котором возвышается юридическая надстройка»².

Как показывает анализ приведенных и множества иных точек зрения, в любом случае наличие власти предполагает обособление различных социальных групп (классов), одни из которых подчиняются другим. Именно в этом ключе писал и В.И. Ленин, определяя государство как «орган классового господства, классового угнетения одного класса другим»³. Ряд современных теоретиков также склонны придерживаться подобной позиции, например, Б.С. Шалютин пишет о том, что «государство есть институт, осуществляющий социальную власть в обществе на основе силового превосходства над другими социальными субъектами»⁴. По мнению А.И. Демидова, «потребность именно во властном механизме управления возникает еще на досоциальном уровне, в сообществах животных и в случаях, когда не срабатывают биологические, генетические механизмы регуляции поведения, отношений

¹ Эрлих О. Основоположение социологии права / пер. с нем. М.В. Антонова; под ред. В.Г. Графского, Ю.И. Гревцова. СПб.: Университетский издательский консорциум, 2011.

² Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. М.: Госполитиздат, 1959. Т. 13. С. 15.

³ Ленин В.И. Государство и революция. Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата и революции. М.: Политиздат, 1979. С. 12.

⁴ Шалютин Б.С. К вопросу об исторических типах отношения права и государства // Вестник Курганского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2014. № 3 (34). С. 51.

в этих сообществах»¹. В.В. Налимов полагает, что власть представляет собой простейшую и древнейшую форму организации общества, начиная, если иметь в виду далекое прошлое, со «стада»². Однако в данном случае вряд ли приемлемо понятие «власть», поскольку в «стаде» еще нет социальных отношений, соответственно, не может быть и публичной власти.

Нельзя не согласиться с тем, что публичная власть своими истоками берет начало именно из досоциального уровня развития человека, т. е. со стадии животности, когда вождь стада определял доступ к пище (при первенстве вожака) и «контролировал самок в стаде»³. Доминирование отдельных индивидов на этой стадии определялось, прежде всего, физической силой (и другими инстинктами) и мало чем отличалось от поведения особей в стадах других животных, где всегда было, остается и, вероятно, останется изначальное предопределенное природой иерархическое распределение ролей (в первую очередь в силу естественного различия). Это позволяло стадам животных существовать по определенным правилам-инстинктам (пока наука не знает, каким образом они формируются), избегая тем самым хаоса, в результате достигался некий природный порядок в биосфере как сложной системе глобального масштаба.

Человек в этом смысле не являлся исключением. Однако он стал исключением в другом, когда при наличии прежних биолого-физиологических свойств у человека в дополнение к ним стали развиваться социально-интеллектуальные качества, позволившие человеческому сообществу подняться на вершину живого мира на Земле. При этом сохранившиеся изначальное доминантные отношения при превосходстве наиболее крепких физически индивидов начали постепенно трансформироваться, приобретая привычные нам социальные отношения, и этот переходный период – от первобытнообщинности до осознаваемого и волевого

¹ Демидов А.И. Власть в единстве и многообразии ее измерений // Государство и право. 1995. № 11. С. 8.

² Налимов В.В. Власть и противостояние ей // Полис. 1992. № 3. С. 100. URL: https://www.isras.ru/index.php?page_id=2624&jid=1450&jn=polis&printmode (дата обращения: 10.06.2022).

³ Артемьев А.Б. Теоретические исследования природы власти (эволюционный подход): дис. ... канд. юрид. наук. Коломна, 2001. С. 7.

регулируемых отношений – можно, очевидно, обозначить как прото-власть; в течение этого периода происходили процессы опубличивания жизни индивидов (род – племя – государство), сопровождавшиеся их стратификацией – если обобщить, на более сильных, влиятельных, подчиняющих и, соответственно, слабых, невлиятельных, подчиняемых.

На определенном этапе такие отношения достигают уровня государственности, что знаменовало собой глобально-качественное изменение в развитии общества. Как отмечает В.Н. Жуков, «осознание угрозы физической гибели, элементарный страх заставлял племена мобилизовать свои умственные и нравственные силы»¹. И во всяком случае в эпоху первых письменных источников права публичная власть уже однозначно сформировалась. Так, в Законах Хаммурапи (XVIII в. до н. э.) уже отчетливо закрепляется сословное неравенство (царь, общинники-«авилумы», купцы, рабы, господа рабов и др.), говорится о полномочном царе, о дворце как общем олицетворении власти, о судебной системе, о наказаниях за преступления, упоминается о военной службе, регулируются имущественные отношения и т. д. Уже сам факт издания законов в виде наиболее жестко контролируемых социальных норм свидетельствует о наличии неких публичных структур в виде определенной совокупности людей и созданных ими механизмов принуждения, способных не только установить эти нормы в своих интересах, но и обеспечить выполнение их всеми индивидами на подконтрольной территории.

К тому времени фактор физической силы уже не был определяющим для формирования властвующей группы (класса) людей, поскольку все большую роль имели волевые, интеллектуальные, психологические, корпоративные факторы. Однако фактор силы (насилия), трансформировавшийся в рамках государственности в правомерное принуждение от имени власти, был и остается материальной опорой любой публичной власти. И в этом смысле можно говорить о тесной связи биологического и социального начал в публичной власти (например, сотрудники правоохранительных органов в настоящее время при необходимости

¹ Жуков В.Н. Государство как ценность // Государство и право. 2009. № 9. С. 18.

могут применять для наведения порядка ту же самую физическую силу, что и в древности).

Как бы то ни было, человечество в лице отдельных публичных сообществ (государств) стало существовать не иначе как под управлением властных структур. И здесь возникают вопросы о том, каким образом происходит подчинение одних людей другим. На этот счет имеется множество точек зрения как зарубежных, так и отечественных ученых. Выделим некоторые, которые, на наш взгляд, являются характерными. Так, немецко-американский философ Х. Арендт в своей работе, впервые изданной в 1969 г., полагает, что наличие власти объясняется способностью людей действовать совместно, соответственно власть не является собственностью индивида и всегда принадлежит группе, объединенной некими общими интересами, и существует до тех пор, пока есть такое единство¹. Такое утверждение представляется вполне убедительным.

Отечественный правовед Б.А. Кистяковский обосновывал мысль о том, что для рубежа XIX–XX вв. власть уже не являлась только лишь фактом господства имущих, оформленного юридически, и что для своего прочного существования власть нуждается в собственной политической целесообразности, а также в системе политических институтов и учреждений, которые будут реализовывать данное власти предназначение². Одним из таких институтов должно быть народное представительство (парламент), которое он расценивал как «соучастие государственной власти». Другой известный российский правовед имперского времени Н.М. Коркунов не считал государственную власть единственной властвующей волей, поскольку категория власти, по его мнению, является вторичным явлением, которое образуется сознанием зависимости одних людей от других. При этом действуют как общее сознание такой зависимости, так и сознание отдельных людей, и в этом сознании закреплена реакция на подчинение тем структурам, тем субъектам власти и тем людям, которые входят в

¹ Арендт Х. О насилии / пер. с англ. Г.М. Дашевского. М.: Новое издательство, 2014. С. 37.

² Кистяковский Б.А. Сущность государственной власти (отдельный отпечаток из «Юридических записок» Демидовского лицея). Ярославль: Тип. Губернс. правления, 1913. С. 3.

сознание человека в процессе его жизни, обучения и т. д. Вместе с тем сознанием человека манипулировать может не только государственная воля, но и, к примеру, некие отвлеченные идеи¹.

Здесь важным представляется выделить то обстоятельство, что в процессе своего развития в общественном сознании людей закрепляется безусловный постулат о том, что в государстве должна быть власть, иные структуры, которым следует подчиняться, что без них обойтись нельзя.

В советский период проблематика власти изучалась в основном в явно выраженном политико-классовом ключе, что создавало сложности для формулирования сущностных характеристик. Поэтому мы ограничимся лишь менее политизированными точками зрения. Так, А.М. Барнашов полагал, что «назначение власти состоит в формировании определенного образа действий индивидов, в направлении их поведения в нужное русло и в обеспечении подчинения каждого человека твердо установленным, общеобязательным нормам, единому руководству»². Несмотря на политическую сдержанность формулировки, нельзя не отметить, что автор в отношениях власть-общество ставит на первое место власть, хотя в действующей тогда Конституции СССР довольно четко звучала мысль о том, что «вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся»; соответственно, не власть должна была формировать образ действий индивидов, а индивиды должны были направлять политику власти. Но в СССР с самого начала (1917 г.) «трудящиеся массы» представлялись как объект воздействия со стороны власти, которая сугубо формально этими «массами» избиралась. Тем не менее указанный автор актуализировал важный вопрос о том, в каком соотношении должны находиться властвующие и подчиняющиеся. В целом же советские гуманитарии при исследовании института публичной власти, как правило, делали акцент на волевых отношениях, которые, как писал А.И. Ким, «выражают сознательное стремление сторон к доминированию в обще-

¹ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб.: Магаз. Н.К. Мартынова, 1904. С. 243.

² Барнашов А.М. Единство как свойство государственной власти и его воплощение в государственном строительстве СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1974. С. 5.

ственной жизни, к подчинению своей воле другой стороны, поддержанию соподчиненности и субординации»¹. В этом направлении работали также М.И. Байтин, Е.М. Пеньков, Н.М. Кейзеров и др.

В постсоветской России публикаций о публично-властных отношениях стало намного больше. Серьезные труды по этой проблематике писали, помимо упомянутых выше, А.Б. Артемьев, А.А. Громько, В.Г. Ледяев, В.В. Рачинский, Ю.Н. Родионова, Р.А. Ромашов, И.М. Степанов, Н.М. Усманов, В.Е. Чиркин и др., которые рассматривают различные аспекты категории «публичная власть». Так, В.Е. Чиркин полагает, что «власть в человеческом коллективе – явление не личное, а социальное, это отношения общественного характера... Власть рождается в коллективе, она имманентно, внутренне присуща ему, ибо любой коллектив, состоящий из людей с неодинаковыми интересами, объективно нуждается в руководстве, в управлении»². И действительно, совокупность взаимодействующих индивидов на определенной территории, будучи социальной системой (сформированной на основе общих интересов), не может не иметь некоего общего системного начала, и вот как раз публичная власть является тем механизмом, который позволяет этой системе развиваться в определенном порядке, предусматривающем выработку социальных норм и деятельность государства по их обеспечению, включая меры принуждения.

К этому следует добавить, что публичная власть как общественно-государственный институт в процессе развития человеческого сообщества приобретает все более важное значение, поскольку «по мере накопления ресурсов, разрастания властных полномочий она приобретает разрушительные качества, стремится к неограниченному росту и, в конечном итоге, становится тормозом на пути общественного развития»³. Отсюда возникает вопрос о пределах государственной власти, а если брать шире – о более эффективном регулировании полномочий публичной

¹ Ким А.М. Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск: ТГУ, 1975. С. 17.

² Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7 (151). С. 9.

³ Милушева Т.В. Методология познания пределов государственной власти: междисциплинарный подход // Государственно-правовые исследования. 2020. № 3. С. 301.

власти и методах их реализации, и данный вопрос также является одним из актуальных в современном мире. Об этом может свидетельствовать, в частности, введение категории «публичная власть» в основополагающие правовые акты, как это сделано, например, в России, где в 2020 г. были приняты поправки к Конституции РФ, определяющие «единую систему публичной власти» в России.

За прошедшее время наличие властных структур, властвующих и подчиняющихся, настолько вошло в общественное сознание, что считается обычным и необходимым явлением, равно как осознание того, что при нарушении установленных норм власть может применить принуждение на основе принятых законов, поскольку без публичной власти в социуме не может быть надлежащего порядка, в связи с чем тесную взаимосвязь публичной власти и социального порядка можно считать исторической константой. О значимости публичной власти для человеческого сообщества свидетельствует то обстоятельство, что этот социальный институт в своих основных сущностных характеристиках функционирует уже не одно тысячелетие вне зависимости от общественно-экономических формаций и политических режимов в государствах. При этом данная категория чрезвычайно многогранна, является предметом многих исследований, и актуальность ее по-прежнему велика, так как человеческий мир продолжает развиваться, а вместе с этим меняется и роль публичной власти.

1.2. Понятие публичной власти

Любое государство имеет властные структуры, осуществляющие управление общественными и государственными делами. С эпохи Нового времени государство выполняет свои функции в интересах всего общества, являясь, по сути, представителем общества. Соответственно, публичная власть является обязательным и важнейшим признаком государства, которое в привычном сегодня понимании сформировалось около пяти тысяч лет назад в процессе длительной трансформации от первобытного общества с преобладанием животных инстинктов до саморегу-

лируемого общества с установленными обязательными социальными нормами и механизмами по их обеспечению (здесь и далее государство понимается как институт общества в теоретико-правовом смысле, за исключением случаев, когда речь идет о современной России, применительно к которой властные структуры необходимо конкретизировать согласно Конституции РФ).

Однако, несмотря на долгую историю публичной власти, понятие данной категории по-прежнему не имеет однозначного общего знаменателя. Так, В.А. Пилипенко и А.Л. Стризое отмечают, что «попытки содержательного определения феномена власти предпринимались на протяжении всей истории социальной мысли, однако проблема не только не становится менее спорной, но, напротив, обретает все новые и новые стороны»¹. В 2001 г. А.И. Соловьев насчитал более трехсот определений власти², а к настоящему времени эта цифра лишь увеличилась и еще будет увеличиваться, поскольку, по мнению С.С. Митина, еще не все аспекты этого феномена нашли свое объяснение³, и с этим следует согласиться.

Целенаправленно публичная власть в качестве предмета самостоятельного исследования в России стала рассматриваться с рубежа XIX–XX вв., но тогда сильное воздействие оказывал политический фактор, в том числе это касается периода советского государства, где довлел классовый подход, связанный с пониманием государства и, соответственно, публичной власти, как «машины угнетения» одного класса другим классом (типичное суждение: «Публичная, т. е. политически организованная власть, есть власть господствующего класса»⁴). Тем не менее советские ученые выделили ряд внеполитических аспектов категории «публичная власть», которые можно считать аксиоматичными, причем это было сделано в работах после 1960 г., когда в рамках хрущевской «оттепели» был ликвидирован печально известный

¹ Пилипенко В.А. Стризое А.Л. Политическая власть и общество: контуры методологии исследования // Социологические исследования. 1999. № 6. С. 26.

² Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии. М.: Аспект-Пресс, 2001. С. 84.

³ Митин С.С. Государственная власть: понятие и закономерности организации: дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2004. С. 12.

⁴ Григорян Л.А. Социалистическая государственная власть и представительная форма ее осуществления // Сов. государство и право. 1969. № 3. С. 84.

ГУЛАГ, осуществлена реформа законодательства, привнесшая больше демократичности, и в целом в советском обществе ортодоксальные большевистские постулаты были отодвинуты на задний план (необходимо сделать оговорку о том, что в литературе по данной проблематике, как привило, применяется термин «власть», а не «публичная власть», но приводимые нами точки зрения касаются именно публичной власти).

Так, Ф.М. Бурлацкий и А.А. Галкин полагали, что власть представляет собой способность индивида (группы людей, общества) подчинять поведение людей своей воле¹. По мнению М.И. Байтина, власть есть такое социальное отношение взаимодействующих социальных субъектов, где проявляется доминирующее влияние одних субъектов на других субъектов². Ю.А. Тихомиров считал, что власть выступает как необходимый управляющий механизм в любой социальной общности с целью координации поведения ее членов³. Приведем еще точку зрения Н.М. Кейзерова: «Понятие “власть” применимо только к отношениям между людьми, в качестве объекта и субъекта власти могут выступать лишь человеческая личность, социальные группы или организации людей, обладающие сознанием и волей... Власть есть присущее обществу и определяемое его базисом волевое отношение между людьми (а в классовом обществе между классами), при котором применение ее носителем особой системы средств и методов обеспечивает выявление и доминирование властной воли посредством общественной организации в целях управления и обеспечения соблюдения социальных норм на основе принципа социальной ответственности»⁴. Интересные мысли высказывали и другие советские ученые, к работам некоторых из них мы еще обратимся.

Тогда же, в 1970-е гг., предпринимались попытки систематизации разных подходов к пониманию власти. В частности, польский социолог Е. Вятр полагал целесообразным выделять

¹ Бурлацкий Ф.М., Галкин А.А. Социология. Политика. Международные отношения. М.: Международные отношения, 1974. С. 19.

² Байтин М.И. Государство и политическая власть. Саратов: СГУ, 1972. С. 116.

³ Тихомиров Ю.А. Управление делами общества. М.: Мысль, 1984. С. 57.

⁴ Кейзеров Н.М. Власть и авторитет: критика буржуазных теорий. М.: Юридическая литература, 1973. С. 23, 66.

сложившиеся к тому времени шесть концепций в понимании власти, в числе которых: бихевиористская – власть как особый тип поведения человека, способного изменять поведение другого человека; телеологическая – власть как способ решения каких-либо задач; инструментальная – власть как средство, в том числе в виде принуждения; структуралистская – власть как управленческие отношения «приказ-подчинение»; конфликтологическая – власть как механизм разрешения конфликтных ситуаций; довлеющая – власть как совокупность факторов, оказывающих влияние на поведение людей¹.

В дальнейшем приведенные признаки и характеристики публичной власти находили свое развитие во многих трудах как зарубежных ученых (П. Блау, Д. Скотт, Г. Лассуэл, А. Каплан, Р. Дарендорф и др.), так и российских исследователей, на работах которых мы сосредоточиваем свое внимание, причем во многих случаях повторяются, по сути, одни и те же тезисы. Как замечает А.Б. Артемьев, «большинство подходов к исследованию власти исходят из устоявшейся посылки, рассматривающей власть как господство и подчинение, т. е. прямой каузальной связи между субъектом, осуществляющим властные функции, и объектом, под которым понимается подвластный субъект. Как следствие, ни одна из существующих концепций, не может сформулировать точное определение власти, отличить ее от иных, сходных понятий, аргументировать ее происхождение»². По этому поводу еще Т. Гоббс писал о том, что «при отсутствии каузальной связи никакие отношения между акторами не могут считаться властными»³.

И действительно, во властных отношениях (господство-подчинение) значительное место занимают психолого-психическая и причинно-следственная составляющие, не позволяющие однозначно охарактеризовать сам процесс воздействия властвующего на подвластного. Данные составляющие мы не рассматриваем (равно как и биологический источник властных отношений,

¹ Вятр Е. Социология политических отношений / под ред. Ф. М. Бурлацкого; пер. с польского В.И. Скляра, А.Н. Николаева. М.: Прогресс, 1979. С. 158.

² Артемьев А.Б. Теоретические исследования природы власти (эволюционный подход): дисс. ... канд. юрид. наук. Коломна, 2001. С. 25.

³ Гоббс Т. Избранные произведения в 2-х томах / пер. с лат. и англ. Н. Федорова и А. Гутермана. М.: Мысль, 1991. Т. 2. С. 231.

описанный, в частности, в работе Е.Ю. Догодайло¹), но само их наличие показывает многосложность понятия власти, что, разумеется, не означает отказа от поиска оптимальной дефиниции категории «публичная власть». В связи с этим мы уточняем, что имеем в виду, прежде всего, государственно-правовые отношения, учитывая, что в других сферах (философия, социология, политологи, экономика и т. д.) исследователи феномена власти делают иные акценты. Рассмотрим ряд предлагаемых дефиниций власти.

По мнению Ю.Ю. Сорокина, «публичная власть – это вид социальной власти, возникающий в территориально-организованном сообществе по поводу удовлетворения артикулированных общественных интересов, в соответствии с доминирующей ценностной системой. Основное предназначение публичной власти заключается в выполнении функции “общих дел”. Этим публичная власть отличается от личной и корпоративной властей»². Схожие определения дают В.К. Самигуллин («публичная власть – разновидность социальной власти...»³), В.В. Рачинский («публичная власть – институционализируемая легальная социальная власть...»⁴) и ряд других авторов.

Однако, на наш взгляд, сложившаяся к настоящему времени терминология в сфере государственно-правовых отношений (имея в виду, в первую очередь, официальные нормативные правовые акты) дает основание не согласиться с использованием слова «власть» применительно к другим сферам («личная власть», «корпоративная власть», «экономическая власть», «военная власть», «духовная власть» и т. д.), равно как и к более широкому понятию «социальная власть».

Основной аргумент для такого суждения заключается в том, что только государственные органы и только на основании соответствующих правовых норм имеют полномочия применять меры принуждения, и в этом заключается один из важнейших призна-

¹ Догодайло Е.Ю. Личность в системе отношений власти: теоретико-правовой и социально-психологический аспекты: дис... канд. юрид. наук. М., 1995.

² Сорокин Ю.Ю. Публичная власть и интересы общества: проблемы взаимодействия: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2001. С. 10.

³ Самигуллин В. К. Конституционное право России. Уфа: БГУ, 2004. С. 240.

⁴ Рачинский В.В. Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной аспект: дис...канд. юрид. наук. Уфа, 2003. С. 11.

ков публичной власти, иными словами, у других структур и физических лиц отсутствуют такие полномочия. Как пишет А.А. Громыко, речь идет о «средствах организационного и законодательного институированного принуждения»¹ (полномочие применять меры принуждения как признак власти особо подчеркивают также А.Б. Венгеров, А.И. Коваленко, В.И. Ефимов, В.М. Горшенев и др.).

Согласно точке зрения А.А. Югова, «публичная власть – это всякая политическая власть, осуществляемая гражданами в коллективных формах... Публичная власть – это особая самостоятельная власть, не совпадающая по объему с властью государственной... В известном смысле публичная власть, когда мы ее понимаем как власть народа, в целом есть высшая форма власти... система всеобщего участия населения в решении совместных дел»². Здесь, как видим, акцент делается на том, что публичная власть должна рассматриваться в более широком формате, и в этом смысле она некоторым образом отграничивается от государственной власти, являющейся только частью публичной власти, и, соответственно, публичная власть сопрягается с «властью народа» как «высшей формой власти». Подобной позиции придерживается также ряд других исследователей, в частности, А.Н. Верещак под публичной властью понимает важнейший компонент гражданского общества³; Л.Г. Григорян отождествляет «публичную власть» и «общественную власть»⁴, а Н.В. Калугина, также широко трактуя публичную власть, допускает наличие и «частной власти» как разновидности социальной власти⁵.

Представляется, что такой подход небезупречен, учитывая, что указанные авторы рассматривают категорию «публичная власть» в рамках государственно-правовых отношений и их труды имеют правовой характер. Это обстоятельство мы вновь под-

¹ Громыко А.А. Политическая власть и ее составляющие. М.: Знание, 1999. С. 5.

² Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург: УГЮА, 1999. С. 12.

³ Верещак А.Н. Публичная власть как элемент формирования гражданского общества // Проблемы эффективности публичной власти в Российской Федерации: сб. материалов науч.-практ. конф. Ростов н/Д, 2003. С. 162.

⁴ Григорян Л.Л. Народовластие в СССР. М.: Юрид. лит-ра, 1972. С. 16.

⁵ Калугина Н.В. К вопросу о соотношении понятий государственной и публичной власти // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. № 5-1. С. 190.

черкиваем, и не случайно, поскольку оно предполагает более строгое отношение к используемой терминологии и соответствующим понятиям. И в этом контексте в правовом пространстве современной России наблюдается довольно четкая тенденция, связанная с обособлением термина «публичный» и отграничением его от таких терминов, как «общественный», «гражданское общество» и т. п. Так, еще в 1975 г. А.И. Ким писал о том, что «общественная и публичная власть не тождественны; тождественны же публичная и государственная власти, порожденные политическими отношениями»¹.

Применительно уже к постсоветской России Конституционный суд РФ своим решением от 15 января 1998 г. отмечал, что в *систему публичной власти* России входят органы государственной власти федерального и регионального уровней, а также органы местного самоуправления (органы местной, муниципальной власти), в данном случае нет расширительного толкования термина «публичный». В 2020 г. законодатель закрепил эту позицию в виде дополнения части 3 к ст. 132 Конституции РФ, а еще раньше, в 2017 г., в Градостроительном кодексе РФ были разграничены понятия «*общественные* обсуждения» и «*публичные* слушания».

Во всех указанных случаях термин «публичный» имеет более узкое понимание, чем термин «общественный», и связан с властными отношениями. Поэтому, на наш взгляд, нет оснований относить к субъектам власти политические партии, общественные организации, территориальные общественные самоуправления, разного рода иные общественные структуры, как это допускается в некоторых публикациях (Л.А. Григорян, А.А. Югов, В.Т. Кабышев, Ю.А. Тихимиров, В.Е. Чиркин и др.). Эти общественные структуры, безусловно, оказывают влияние на формирование публичной власти (и прежде всего политические партии), но не являются таковой, в частности, они не могут издавать предписаний, обязательных для неопределенного круга лиц.

¹ Ким А.И. Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск: ТГУ, 1975. С. 65.

Исходя из этого, нельзя согласиться с тем, что народ, как «условно высший орган публичной власти»¹, находится на вершине *публичной* власти, поскольку он не входит в систему публичной власти, а находится над этой системой, формируя ее на основе своего волеизъявления и определяя для нее важнейшие направления развития общества и государства (путем проведения референдумов, выборов депутатов и выборных должностных лиц, которые, в свою очередь, определяют все иные властные структуры на федеральном, региональном и муниципальном уровнях). И именно в этом контексте следует понимать конституционную норму о том, что народ является «единственным источником власти» (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ).

Соответственно, публичная власть должна отражать интересы народа, что также является важнейшим признаком публичной власти. Причем, как справедливо отмечает А.Г. Здравомыслов, «власть не просто “отражает интересы”, она творит новые отношения, конструирует социальный мир, модифицируя социальное пространство, причем “конструктивная” деятельность осуществляется независимо от того, переживает общество период стабильности или период кризиса, который сопровождается потерей управляемости, двоевластием либо безвластием»². Здесь важно отметить, что публичная власть является необходимым институтом общества при любом политическом режиме, поскольку отсутствие, недееспособность или конфликтность властных структур могут привести социальные отношения к кризисному состоянию.

Рассмотрим еще точку зрения Ю.В. Ирхина, который, акцентируя внимание на механизме реализации публичной власти, отмечает: «Властно-волевой механизм функционирования социальной общности, как и вообще любого социума, представляет собой определенную управленчески-волевою систему взаимосвязей, в которой одна сторона формирует и реализует руководящую

¹ Кузин Д.А. Публичная власть в Российской Федерации: понятие, принципы // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2014. № 1 (57). С. 319.

² Здравомыслов А. Г. Власть и общество // Социологический журнал. 1994. № 2. С. 11.

волю, исполняет функции социального управления, а другая – подчиняется ей, действует в соответствии с ее требованиями»¹.

В данном случае следует констатировать наличие в публично-властных отношениях волевых установок физических лиц – представителей властных структур. Властная воля может исходить как от одного человека (например, от президента страны, министра, главы местной администрации и т. д.), так и быть коллегиальной (например, от парламента, судебной коллегии и т. д.), т. е. субъектами публичной власти являются как отдельные физические лица, так и группы физических лиц, наделенных соответствующими полномочиями в соответствии с действующим законодательством.

Нужно заметить, что публичная власть является легитимной по определению, поскольку, как отмечалось выше, формируется на основе народного волеизъявления, закрепляемого конституционно и законодательно.

При этом воля властвующих субъектов направляется на объекты публичной власти, в качестве таковых выступают отдельные люди, социальные группы, организации, обязанные выполнять предписания субъектов власти². Подвластные в абсолютном большинстве случаев выполняют (соблюдают) предписания добровольно – в силу сложившейся за много веков развития социальных отношений целесообразности такого привычного поведения. Соответственно, основным методом воздействия власти на подвластных является метод убеждения; вместе с тем человеческое сообщество устроено таким образом, что в нем всегда были, есть и будут правонарушители, к которым могут быть применены меры государственного принуждения, наиболее жесткие из которых представляют уголовные наказания в виде смертной казни (где она не отменена) и лишения свободы.

Следует отметить еще общепризнанное разделение публичной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, которые функционируют самостоятельно, имея свой аппарат (служащие, здания, оборудование, технические средства и т. д.),

¹ Ирхин Ю.В. Властные факторы в политической системе общества / отв. ред. Ю.В. Ирхин, В.В. Крапивин // Философия политики. Книга третья. М.: РАГС, 1993. С. 5.

² Кейзеров Н.М. Власть и авторитет: критика буржуазных теорий. М.: Юрид. лит-ра, 1973. С. 23.

необходимый для выполнения возложенных на публичную власть целей, задач и функций. Важно отметить, что необходимые для этого полномочия в обязательном порядке закрепляются в соответствующих нормативных правовых актах, а затраты на их реализацию обеспечиваются бюджетным финансированием. Представители власти в лице должностных лиц и органов, будучи сформированными на основе выборов, должны отчитываться перед обществом о своей деятельности, что также является одним из фундаментальных демократических принципов политического устройства государств в современном мире.

С учетом изложенных выше характеристик публичной власти *дефиниция публичной власти* применительно к государственно-правовым отношениям имеет следующий вид – *это формируемая на основе народного волеизъявления система государственных структур (должностных лиц, органов и др.), законодательно наделяемых полномочиями издавать обязательные предписания для неопределенного круга лиц, обеспечивать их исполнение и соблюдение, в том числе мерами принуждения, с целью реализации интересов общества, перед которым указанные структуры несут ответственность.*

1.3. Признаки публичной власти

Публичная власть, как видно из ее дефиниции, представляет собой многомерную категорию. При этом нужно иметь в виду, что приведенная формулировка имеет самый общий характер и вмещает в себя большое количество признаков, в совокупности позволяющих отграничить публичную власть от других смежных категорий, прежде всего от соотношения «власти» и «управления». Представляется целесообразным выделить и дать трактовку основным признакам публичной власти применительно к современному состоянию мирового порядка с учетом государственно-правового контекста.

Цель и функция публичной власти. По этому поводу еще в 1881 г. Р. Иеринг писал о том, что основная идея государства заключается в обеспечении общих интересов его жителей, соответственно, власть должна ограждать общие интересы от интересов

частных в случае угрозы последних¹. Советские ученые А.И. Ким и А.М. Барнашов, раскрывая понятие общих интересов, указывали, в частности, что таковые состоят в «упорядочении экономических отношений, координации различных областей общественной жизни, поддержании общепринятых норм взаимоотношений между людьми» и коренятся в социальной природе самого общества². В целом в литературе нет принципиальных расхождений по поводу выраженной таким образом общей цели публичной власти, и в работах по данной проблематике в основном лишь уточняются формулировки, конкретизируются и характеризуются отдельные общие интересы во взаимосвязи с целями публичной власти. В числе общих интересов называют поддержание внутреннего порядка, защиту государственного суверенитета, обеспечение социальных гарантий жителям страны и др.

Вместе с тем в любом обществе помимо публичных всегда есть множество частных интересов. Должна ли власть их обеспечивать? Очевидно, что непосредственно, в прямом виде – нет, для этого носители частных интересов (физические и юридические лица) используют свои ресурсы, но власть должна создать механизм (соответствующие органы и учреждения, правила и т. д.) для реализации таких интересов, и создание такого механизма представляет собой самостоятельный публичный интерес. Для баланса всех интересов в обществе, как считает В.Е. Чиркин, публичная власть имеет среди прочих «арбитражную цель» (в широком понимании арбитража как совокупности всех судебных органов, который является верховным «рассудителем» спорных ситуаций и должен быть беспристрастным, хотя в реальности это не всегда получается)³.

Что касается функциональной составляющей публичной власти, то в литературе нет строгой терминологической определенности, и, например, функции публичной власти нередко перемешиваются с задачами, полномочиями, предметами ведения и даже с теми же целями публичной власти с одинаковым смысловым наполнением (работы Г.Н. Манова, Е.И. Фарбера, В.М. Хво-

¹ Иеринг Р. Цель в праве. СПб.: Тип. Н.В. Муравьева, 1881. С. 221.

² Ким А.И., Барнашов А.М. Государственная власть в СССР. Томск: ТГУ, 1980. С. 42.

³ Чиркин В.Е. Основы государственной власти. М.: Юристъ, 1996. С. 31.

стова и др.). В литературе нередко функции власти, равно как и цели, представляются расширительно, однако в подобных случаях они, как правило, отождествляются с функциями (целями) государства. Соответственно, публичная власть имеет несколько функций, которые связываются с целью публичной власти следующим образом: цель публичной власти – интегрирование, обеспечение, охрана и защита публичных интересов; функции публичной власти – нормативно-правовое регулирование социальных отношений, управление основными сферами жизни общества, координация инициативы, усилий и деятельности граждан и организаций, направленных на более эффективную реализацию публичных интересов.

Законность и легитимность публичной власти. Законность как признак публичной власти не вызывает дискуссий в силу очевидности. Что касается легитимности власти, то типичные ее толкования находят отражение, в частности, в следующих суждениях российских исследователей: К.С. Гаджиев – легитимность означает признание по меньшей мере большинством членов общества правомерности господства политического режима, действующего в данный конкретный момент¹; Н.А. Баранов – власть легитимна в том случае, если управляемые признают за ней право управлять²; А.И. Калиниченко – власть считается легитимной, когда большинство народа признает ее справедливой и законной и добровольно соглашается с тем, что она будет принимать общеобязательные решения для всего населения страны³ (заметим, что большинство авторов при этом ссылаются на известные работы по этой проблематике М. Вебера, Д. Истона, Ж. Шабо и других выдающихся мыслителей). Согласно другой точке зрения, легитимность государственной власти представляет собой «осознание общественным мнением ее законности, признание правомерности и справедливости ее властно-политических решений»⁴.

¹ Гаджиев К.С. Введение в политическую науку. М.: Логос, 1997. С. 151.

² Баранов Н.А. Эволюция современной российской демократии: тенденции и перспективы. СПб.: Балт. ГТУ, 2008. С. 51.

³ Калиниченко А.А. Легитимность и делигитимация власти // Закон и право. 2019. № 1. С. 39.

⁴ Тихомиров Ю.А., Медведев Н.П., Казимирчук В.П. и др. Драма российского закона. М.: Юрид. книга, 1996. С. 35.

Как отмечает А.А. Керимов, важнейшая проблема легитимности публичной власти заключается в проблеме участия граждан в управлении государством, поскольку вовлечение их в этот процесс создает ощущение причастности к принимаемым решениям, позволяет проникнуться личной ответственностью за дела в обществе, поэтому там, где это делается, властные режимы обладают максимальной легитимностью, а «неспособность и нежелание системы привлечь людей и обеспечить их широкое участие в социально-политической жизни общества подрывают ее легитимность»¹.

В этом контексте нельзя не отметить низкую явку россиян на выборы, особенно на муниципальном уровне, где явка избирателей составляет всего 20–30%. Формально властные структуры даже при указанных цифрах избраны законно. Однако вряд можно говорить об устойчивости таким образом сформированной публичной власти. В связи с этим ряд авторов предлагают, в частности, обратить внимание на опыт других стран, где за неучастие в выборах могут последовать негативные санкции (Австрия, Бельгия, Болгария, Египет, Бразилия, Люксембург, Греция, Пакистан, Турция и др.)². В любом случае в России следует добиваться более высокой явки на выборах, совершенствовать электоральные процедуры, в противном случае формальная законность публичной власти будет терять авторитет у населения с вытекающими из этого негативными последствиями, что уже было в истории России.

Виды публичной власти. В литературе публичная власть классифицируется по разным критериям. Наиболее важным является функциональный критерий, закрепленный конституционно. Так, согласно ст. 10 Конституции РФ «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную». Однако в той же Конституции РФ имеются нормы, вызывающие неоднозначные

¹ Керимов А. А. Легитимность политической власти: проблемы дефиниции и основные теоретические модели // Известия УФУ. Серия: Общественные науки. 2015. № 1 (137). С. 82.

² Максименко А.В., Зейналбдыева А.В. Добровольность участия в выборах как один из основополагающих принципов реализации конституционного права на протест // Вестник Сибирского юрид. ин-та МВД России. 2021. № 1 (42). С. 69.

оценки. Так, трем ветвям власти, сформулированным исчерпывающим образом, на федеральном уровне соответствуют четыре властные структуры – президент, Федеральное собрание, Правительство и суды (ст. 11 Конституции РФ). Президент поставлен на первое место, и тут возникает вопрос о его месте в системе властеотношений, на который пока нет однозначного ответа, хотя трудов по этому поводу написано немало (в частности, С.А. Авакьян считает, что президент, с учетом специфики и объема его огромных полномочий, вполне может представлять отдельную ветвь власти¹). Следует назвать также другие федеральные государственные структуры, которые формально, согласно Конституции РФ, не отнесены к публичной власти, но наделяются некоторыми публично-властными полномочиями. Например, в ч. 2 ст. 75 Конституции РФ указывается, что Центральный банк России свою функцию осуществляет независимо от других органов государственной власти.

По этому поводу также имеется много публикаций, и хотя Центральный банк России функционирует в довольно узкой сфере, ряд авторов считают, что банковская власть может быть отдельной ветвью власти (А.Ю. Викулин, Г.А. Тосунян и др.). Помимо этого, можно указать на Счетную палату, Центральную избирательную комиссию, Генеральную прокуратуру, которые, также не относясь формально к органам публичной власти, по некоторым вопросам своей компетенции могут принимать обязательные для исполнения решения. Очевидно, что функциональный критерий классификации публичной власти нуждается в более четком правовом регулировании, поскольку общество должно четко представлять виды и полномочия властных структур.

Публичная власть классифицируется также по территориальному критерию – в России в соответствии с административно-территориальным делением предусматриваются органы публичной власти федерального, регионального (субъектов Российской Федерации) и муниципального уровней. Некоторые авторы выделяют формы публичной власти. Так, по мнению П.А. Минакова,

¹ Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 50.

публичная власть осуществляется в следующих формах: «непосредственное народовластие, народное представительство, непредставительское народовластие (профессиональное управление)»¹. В литературе в политологическом контексте традиционно выделяются также типы публичной власти: авторитарная, тоталитарная, демократическая. Подобные теоретические конструкции дополнительно характеризуют указанные выше виды публичной власти.

Иерархичность, целостность, незаменимость публичной власти. Прошедшие тысячелетия развития человеческого сообщества выработали вполне определенную и всеобщую политико-правовую конструкцию: публичная власть формируется и функционирует только в пределах одного государства, за границами которого властные полномочия данного государства исчезают, и при этом могут соседствовать государства с существенно различным публично-властным устройством (например, КНДР и Республика Корея, Иран и Турция). Внутри же самого государства публичная власть имеет иерархическую структуру, которая определяется спецификой исторического развития страны, особенностями ее географического положения и обуславливается необходимостью более эффективного управления социальными процессами в стране. И поскольку размеры государств, начиная от самых небольших, состоят как минимум из десятков городов и других населенных пунктов, то, соответственно, общий, совокупный объем властных полномочий распределяется от общегосударственного до местного уровней, причем таким образом, что общегосударственная власть, оставляя за собой ключевые полномочия, часть иных полномочий передает (путем конституционного и законодательного закрепления) на более низкие уровни публично-властных отношений.

В современном мире в демократических обществах принято, что центральная (государственная) власть, предоставляя определенные полномочия местной власти, не вмешивается в деятельность по их осуществлению. В каждой стране определяются особенности властной иерархии в поиске наиболее оптимального распределения властных полномочий. Так, в России в начале

¹ Минаков П.А. Публичная власть: политологический аспект: дис. ... канд. пол. лит. наук. Уфа, 2007. С. 12.

1990-х гг. была задана очень высокая планка для местного самоуправления с предоставлением широких полномочий, однако со временем выяснилось, что местное самоуправление в силу разных причин не в состоянии полноценно решать вопросы местного значения, и конституционными поправками 2020 г. федеральная власть некоторым образом изменила подходы в сфере публично-властных отношений. Теперь согласно новой ч. 1.1 ст. 130 Конституции РФ «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом»¹.

При этом иерархичность публичной власти не отменяет ее целостности (единства). По поводу сущности этого признака публичной власти представляется достаточным привести суждение отечественного мыслителя И.А. Ильина, который, указывая на единство власти в одном государстве, отмечал, что «власть государства делится и распределяется между всеми его органами; целиком она не принадлежит ни одному органу... власть государства равна сумме властных полномочий всех его органов»².

Публичная власть в ее иерархической структуре и целостности является уникальным явлением в обществе и государстве – она не может быть заменена никакой другой структурой. В рамках каждой публичной-правовой территории (применительно к России – государство, субъект Федерации, муниципальное образование) формируется и функционирует только одна публичная власть общей компетенции, при этом органы федеральной власти размещают на территории субъектов Федерации свои территориальные специализированные органы соответствующих ведомств (например, МВД РФ, ФНС РФ, ФСИН и др.). В свою очередь, органы региональной власти могут размещать на территории муниципальных образований соответствующие территориальные под-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² Ильин И.А. Собрание сочинений: в 10 т. / сост. Ю.Т. Лисица. М.: БЕК, 1993. Т. 4. С. 126.

разделения, тем самым дополнительно закрепляется единство публичной власти.

Механизм и профессионализм публичной власти. Для реализации функций публичной власти выстраивается соответствующий организационно-правовой механизм, включающий в себя систему конкретных органов власти и выборных должностных лиц, закрепление на конституционно-законодательном уровне их правового статуса, создание обеспечивающего аппарата (институт государственной и муниципальной службы), необходимую материально-техническую базу. Процесс формирования механизма публичной власти довольно сложный и длительный, он уже давно не создается с чистого листа, поскольку, как бы не менялись государственные устои, а с ними и публичная власть, всегда есть ранее созданные органы власти и управления, которые продолжают функционировать и не допускают хаоса. Так, даже в годы революционного кризиса 1917 г., когда большевистская власть отвергла как власть Временного правительства, так и государственно-правовые институты Российской империи, многие структуры прежнего госаппарата выполняли свои функции до передачи полномочий новой (советской) власти. В России после распада СССР в 1991 г. некоторое время продолжал действовать прежний госаппарат РСФСР, а механизм новой публичной власти, уже в постсоветской России, создавался после принятия Конституции РФ 1993 г., которая среди прочего носила учредительный характер.

Для каждой из видов власти (законодательная, исполнительная, судебная) определяются соответствующие аппараты, которые должны обеспечивать деятельность органов власти, в том числе принимать меры по реализации принимаемых решений. Например, в 1995 г. в России появился первый Федеральный закон о государственной службе, и с того момента формирование механизма федеральной, а затем региональной и муниципальной власти постсоветской России приобрело более или менее системный характер. Без вспомогательного аппарата, функционирующего на постоянной профессиональной основе, ни один орган публичной власти не может осуществлять свои полномочия.

Применение мер государственного принуждения. Рассмотренный выше механизм публичной власти предусматривает

возможность применять меры принуждения к физическим лицам. Такого рода меры могут существенным образом ограничивать права человека (например, водворение в следственный изолятор или исправительную колонию, применение физической силы, спецсредств и тем более огнестрельного оружия), поэтому данное полномочие в России имеют только государственные органы власти и надлежащим образом подготовленные соответствующие должностные лица (прежде всего это сотрудники силовых структур). Применение мер государственного принуждения подробно регламентируется в законодательных и ведомственных нормативных правовых актах (в частности, в Федеральном законе «О полиции» и др.). Такие меры применяются в исключительных случаях, когда иным способом не удастся пресечь неправомерное поведение лиц, угрожающих общественной безопасности и другим значимым социальным ценностям. Вопросы применения мер государственного принуждения (виды, пределы и т. д.), будучи актуальными для российских реалий, активно обсуждаются в литературе (работы Н.И. Варламовой, А.В. Мирошник, М.Н. Петренко, В.Ю. Стельмах, Н.В. Ткачевой, О.В. Химичевой и др.), при этом преобладают предложения о том, чтобы данные вопросы регулировались на законодательном уровне. Следует также отметить, что в некоторых работах встречается неоправданная нестрогость терминологии, когда, например, говорится о государственном насилии; в столь чувствительной сфере должна быть четкость – принуждение имеет правомерный характер, тогда как насилие – неправомерный.

Помимо рассмотренных, имеются и другие признаки публичной власти, в том числе речь идет о методах публичной власти, непрерывности функционирования публичной власти, универсальности публичной власти, ответственности публичной власти и др. В совокупности они характеризуют публичную власть как непреходящий институт государства, необходимый для обеспечения публичных интересов общества. Нужно также иметь в виду, что признаки публичной власти с точки зрения их толкования, законодательного закрепления, реализации со временем изменяются вместе с изменениями, которые происходят в процессе жизнедеятельности общества.

2. Особенности формирования и юридического закрепления публичной власти в истории России

2.1. Публичная власть в монархической России (IX – начало XX века)

Монархический период развития России охватывает обширнейший временной отрезок отечественной истории – почти тысячу лет (в вековом исчислении с IX по XIX в., в то время как республиканский период наступил всего лишь чуть более ста лет назад – в 1917 г.). Неудивительно, что за тысячу лет российская государственность претерпела значительные трансформации, включая такой важнейший ее признак, как публичная власть. При этом важно заметить, что институт публичной власти в рассматриваемый период был сформирован изначально, вместе с возникновением Древнерусского государства, в виде конкретных властных органов. Также в монархический период, но уже значительно позже, с развитием юридической науки (с середины XIX в.), публичная власть стала предметом научно-правовых исследований и доктринальные толкования различных ее аспектов некоторым образом оказывали влияние на правотворческую и правоприменительную деятельность органов власти.

Необходимо также отметить, что анализу видов, полномочий, порядку формирований органов и должностных лиц публичной власти на всех этапах российской монархии уделено значительное количество трудов ученых всех эпох – собственно монархической, а также советской и постсоветской (Ю.Г. Алексеев, Е.Н. Дербин, А.Б. Гинцбург, Г.К. Жуков, А.А. Зимин, И.Г. Напалкова, К.В. Петров, О.А. Плотникова, А.Е. Пресняков, В.И. Сергеевич, В.К. Цечоев, Л.В. Черепнин и др.). В связи с этим мы акцентируем внимание только на тех особенностях и тенденциях политико-правового и теоретического характера, которые, на наш взгляд, имели наибольшее значение в развитии института публичной власти монархической России, опуская подробное описание публичных структур и законодательных актов, регулировавших их статус.

Ввиду отсутствия достоверных источников о Древнерусском государстве, показывающих состояние публичной власти, равно как и в целом государственности русской раннефеодальной монархии, включая период раздробленности удельных княжеств, исследователям приходится ограничиваться теми сведениями, которые содержатся в появившихся много позже летописях и списках ряда нормативных правовых актов. С образования Киевской Руси в русских княжествах органами власти на начальном этапе их развития являлись, прежде всего, сам князь и верная ему дружина. Со временем сыновья и другие родственники князя, а также служилые получали земли, которые во многих случаях трансформировались позже в вотчины, а ближайшие соратники князя получали боярский титул, при этом в вотчинах (удельных княжествах) могли создаваться свои дружины, при необходимости вливавшиеся в княжеское войско. В целом в публично-властных отношениях доминировала военная составляющая (но уже с XII–XIII вв. значение дружины перестает быть решающим). Тогда же в жизни русского общества значительное влияние стала оказывать религия (византийской ветви христианства), однако церковь не претендовала на управление государственными делами.

Из «Русской Правды» и других актов следует, что в древнерусских княжествах, помимо самого князя, функционировали такие должностные лица, как дворецкий, стольник, тиун, наместник, волостель, конюший, мечник и др., однако, кроме обозначения функциональной направленности деятельности (без четкого разделения полномочий), ясности в их правовом статусе очень мало, что, впрочем, вполне объяснимо неразвитостью тогда еще права как социального регулятора. Особо следует отметить присущее такому положению отсутствие норм об ответственности за преступления против властных структур в течение почти всего периода Древнерусского государства.

С конца XV – начала XVI в. ситуация в России стала происходить, как отмечает А.Е. Пресняков, своеобразная «перестройка» того времени, которая венчала процесс последовательного укрепления «старшего города» (Москвы) и, соответственно, появления Московского государства, где все бояре, боярские дети, дворяне, т. е., по сути, вся аристократия, не говоря уже о прочих сословиях, теряла вольности и переходила в полную личную за-

висимость от государя. По мнению М.Н. Покровского, московское властное наследственное «единодержавие» закономерно вытекало из «феодального хаоса» как необходимость в определенном государственном порядке¹. А это было невозможно без единого мощного центра, управленческая сила которого доходила бы до самых окраин, такой государственно-властный центр сформировался в Москве.

Московский царь, в отличие от князей периода феодальной древнерусской раздробленности, сам лично, непосредственно уже не командовал, например, военным походом, реже выступал судьей, отстранялся от решения многих управленческих функций – для этих целей в Московском государстве формировался централизованный государственный аппарат, на ведущие должности в котором назначал монарх в основном бояр и дворян. Госаппарат, в отличие от Древней Руси, уже представлял собой довольно сложное сочетание функциональных и территориальных органов публичной власти, посредством которых царь реализовывал внутреннюю и внешнюю политику. Такое сочетание с тех пор стало неизменной характеристикой Российского государства. Возникают служебные отношения, в рамках которых учреждаются постоянно действующие органы и соответствующие должностные лица, предназначенные для выполнения властных решений государя.

Кроме того, К.В. Петров отмечает такое интересное явление, когда в органах управления начинают формироваться служебные отношения административной соподчиненности равных по сословной принадлежности чиновников, наделенных определенными властными полномочиями², т. е. отношения подданства и личного подчинения уже не в достаточной мере удовлетворяли властную элиту с точки зрения эффективности управленческой деятельности, все больше ощущалась востребованность в квалифицированных работниках, и, соответственно, приоритет профессионализма все чаще становился выше принципа сословности.

¹ Покровский М.Н. Русская история в самом сжатом очерке. М.: Гос. изд., 1923. С. 41.

² Петров К.В. Об условиях возникновения органов власти в Московском государстве в конце XV в. // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 1 (27). С. 112.

Заслуживает внимания и то обстоятельство, что уделы (частные владения) постепенно становятся публично-территориальными образованиями (уездами) с назначаемыми государем наместниками. С учетом этого в Московском государстве формировались и совершенствовались такие наделенные властными полномочиями органы, как приказы, возглавляемые, как правило, боярами (Холопий, Земский, Ямской, Разбойный, Разрядный, Поместный, Сибирский, Казанский приказы и др.) и должностные лица (дьяки, подьячие, недельщики и др.). На местах функционировали воеводства, назначаемые царем (те же бояре), которые управляли через приказные (съезжие) избы (палаты), губные и земские избы. Губные и земские старосты обычно утверждались в приказах, при их назначении учитывалось мнение местных жителей, равно как при назначении на должности целовальников, дьяков, сыщиков, палачей, сотских и других должностных лиц губных и земских учреждений. В любом случае все органы управления и назначенные лица представляли жестко выстроенную вертикаль и выполняли волю «единодержца» – царя. Боярская дума как совещательный орган имела важное значение с точки зрения управления государственными делами (распределения управленческой нагрузки в высших эшелонах власти), но не с точки зрения самостоятельности властных полномочий. Это касается и земских соборов, которые созывались на сословно-представительной основе не иначе как по благоволению государя и не колебали абсолютистской власти царя.

Развитие права в Московской Руси уже позволяло юридически закреплять определенные полномочия должностных лиц, например в Судебнике 1497 и 1550 гг. В крупнейшем правовом акте Московского государства – Уложении 1649 г. был обозначен статус монарха. Так, во введении к Уложению указывалось: «Государь Царь и Великий Князь Алексей Михайлович, всея Русии Самодержец...». В Уложении уже четко определяются самые жесткие наказания за преступления против действующей власти, и в дальнейшем это будет характерной чертой самодержавия. К тому времени сложился и институт крепостничества, который, на наш взгляд, являлся следствием абсолютистской формы правления.

Следует отметить, что последующий период развития российской государственности не изменили властной пирамиды. И даже кипучая деятельность Петра I, как ни покажется парадоксальным, не изменила этой пирамиды, поскольку в XVIII–XIX вв. можно говорить лишь о более системном государственно-правовом регулировании публично-властных отношений, в частности, в виде издания таких актов, как «Генеральный регламент», «Табель о рангах», «Инструкция или Наказ воеводам», «О форме суда», «Учреждение для управления губерний», «Устав о благочинии, или полицейский» и др.

Конечно, некоторые изменения в развитии публично-властных отношений в XVIII–XIX вв. связывались с учреждением Сената, Государственного совета, министерств, других органов, которым монарх делегировал исполнение часть властных полномочий, причем вынужденно, поскольку, как мы отмечали, объем властно-управленческой деятельности постоянно возрастал (и был уже несравним с раннефеодальным княжеским управлением, где князь лично ведал почти всеми делами княжества). Кроме того, имели место реформы либерального характера во второй половине XIX в., в том числе речь шла о местном самоуправлении и т. д. Эти и другие смежные с ними вопросы достаточно подробно освещены в научной и учебной литературе.

С XVIII в. публичная власть стала изучаться с научно-теоретических позиций. Так, И.Т. Посошков полагал целесообразным расширять сословное представительство в органах публичной власти, в частности, назначать судьями людей из низких сословий, включая купцов, ремесленников и черносотенных крестьян, поскольку, по его мнению, судьи-дворяне привержены к мздоимству¹. В.Н. Татищев считал, исходя из цели обеспечения безопасности государства, что для государств с обширной территорией наиболее подходящей является монархическая власть (в небольших государствах возможна республика), но при этом должно быть двухпалатное законосовещательное собрание из представителей аристократии². К идее формирования публичной

¹ Посошков И. Т. Книга о скудости и богатстве и другие сочинения. М.: АН СССР, 1951. С. 37.

² Татищев В. Н. Произвольное и согласное рассуждение и мнение собравшегося шляхетства русского о правлении государственном // Избранные произведения. Л.: Наука, 1979. С. 149.

власти с опорой на «основательные законы» (по сути, акты конституционного характера) впервые применительно к России обращался депутат Уложенной комиссии М.М. Щербатов, считавший, не без влияния работ Монтескье и других европейских мыслителей либерального толка, что следует «непоколебимо» установить порядок престолонаследия, сформулировать права подданных, учредить «непременный совет» и «вышнее правительство» как представительные органы дворянства и купечества, с которыми должен взаимодействовать монарх¹.

Однако первым, кто резко критиковал монархию как форму публичной власти, был А.Н. Радищев, который писал о том, что единоличное правление выливается в деспотизм и справедливой монархии не бывает, поскольку самодержавие – это политический режим, «наипротивнейший человеческому естеству», это тирания. Соответственно, в России целесообразно установить федеративное устройство (свободная федерация городов с вечевыми собраниями) и республиканскую форму правления с разделением на законодательную власть (народное собрание – «сборная народа власть есть власть первоначальная»), исполнительную (избираемые чиновники) и судебную (также избираемые судьи). При этом в законах должна выражаться воля народа, перед законом все должны быть равны, и в этом смысле крепостничество нарушало естественные, природные законы². Принцип народо-властия являлся центральным также в программах революционно настроенных организаций и публицистов, преследуемых имперским правительством (декабристы, «Земля и воля», «Народная воля», А.И. Герцен, П.А. Кропоткин, С.Г. Нечаев и др.).

С конца XIX в. публичная власть исследуется уже как обособленный, самостоятельный предмет научно-правового анализа, появляются публикации ряда авторов, в том числе известных правоведов (в основном позднеимперского периода). Здесь необходимо прежде всего отметить Л.А. Тихомирова, который подробно исследовал институт власти, в целом с консервативных позиций. Будучи приверженцем психологической теории права,

¹ Сочинения князя М.М. Щербатова: в 2 т. Т.1: Политические сочинения / под ред. И.И. Хрущева. СПб.: Тип. Яковлева, 1896. С. 42.

² Радищев А.Н. Полное собрание сочинений: в 3 т. Т. 3: Ранние труды по законодательству. М.; Л.: АН СССР, 1952. С. 74–77.

Л.А. Тихомиров исходил из того, что властные отношения возникают из свойства любого живого существа получать превосходство (осознаваемо или неосознаваемо) над себе подобными и подчинять их себе, и человек здесь не исключение. В социуме власть, предполагающая принуждение, является основным условием общественной организации, в данном случае публичную власть следует расценивать как политическую аксиому, предполагающую, что «человеческое общество оказывается все соткано из разнообразнейшего сплетения всевозможных видов взаимной власти и подчинения»¹. В его представлении монархия для России является оптимальным вариантом устройства верховной власти, вместе с тем в России, по мнению ученого, необходимо постепенное обновление элиты путем выборов.

А.Д. Градовский, исследуя вопрос о разделении («раздельности») власти на самостоятельные ветки, писал о том, что верховная власть нераздельна, но могут быть «посредствующие власти», которые, действуя от имени императора, в пределах предоставленных им полномочий самостоятельны и такой подход соответствует принципу разделения властей². К консервативному направлению следует отнести также работы М.Н. Каткова, К.П. Победоносцева, И.А. Ильина, К.Н. Леонтьева, П.Е. Казанского и др., которые, однако, характеристике публичной власти как отдельной категории уделяли меньше внимания. Необходимость самодержавия обосновывал и Н.И. Черняев, но не только идейными причинами («монархическая убежденность русского народа»), но и тем, что «Россия занимает громадную территорию, раскинутую в двух частях света и равную одной шестой части суши. На этой территории живет редкое население, стоящее не на особенно высокой степени культурного развития. Нужна была сильная власть для того, чтобы сплотить эту территорию и это население в один крепкий политический организм. Если бы эта власть была ограничена парламентом или чисто республикан-

¹ Тихомиров Л.А. Единоличная власть как принцип государственного строения. М.: Унив. тип., 1897. С. 15.

² Градовский А.Д. Начала русского государственного права: в 3 т. СПб.: Тип. Стасюлевича, 1875. Т. 1. С. 143.

скими учреждениями, она не могла бы служить цементом для такой колоссальной державы, как Россия»¹.

На рубеже XIX–XX вв. российская политико-правовая мысль о публичной власти все больше отходит от признания монархической власти как оптимальной формы правления для России и развивается по либеральному вектору. Так, Г.Ф. Шершеневич, теоретически определяя государственную власть как способность властвующих навязывать свою волю подвластному сообществу и находя такую власть неограниченной, равно как и не подлежащей разделению на ветви (это лишь «абстракция», вытекающая из непонимания функционирования госаппарата), считал, что для России наиболее подходящей была бы конституционная монархия, так как республика противоречит русским историческим традициям)². Схожие позиции можно обнаружить также в работах В.М. Гессена, Б.А. Кистяковского, М.М. Ковалевского, С.А. Котляревского, П.И. Новгородцева и др. Однако сугубо научно-правовые исследования о публичной власти с начала XX в. встречаются все реже – начинались беспокойные времена, связанные с усилением революционного движения, а затем с начавшейся Первой мировой войной. Политическая составляющая в разного рода публикациях перекрывала аргументы научного характера.

Итак, в течение почти тысячи лет Россия имела монархическую форму правления, несколько веков (с XVII в.) публичная власть являлась абсолютной. Эта форма правления совершенствовалась, что проявлялось, в частности, в ослаблении вотчинной системы, значительно возросшей ответственностью за преступления против государства. Изменениям подлежало лишь организационно-правовое регулирование госаппарата, который вместе с усложнением социальных отношений и соответствующим увеличением управленческих задач неуклонно расширялся. Создавались новые органы с властными полномочиями (приказы, губные и земские избы, воеводства, коллегии, Сенат, Госсовет, министерства, губернские правления, суды и т. д.), регулирова-

¹ Черняев Н.И. Заметки о монархических началах // Необходимость самодержавия для России: этюды, статьи и заметки Н.И. Черняева. Харьков: Тип. «Южный край», 1901. С. 162.

² Шершеневич Г.Ф. Общее учение о праве и государстве. М.: Тип. Сытина, 1908. С. 20, 34.

ние их статуса становилось более системным, достигнув определенного совершенства в годы правления Екатерины II и в последующий период. И только в 1906 г. под давлением мировых тенденций (развитие демократии, более широкое участие населения в управлении государственными делами) в России была учреждена Государственная дума, которая вместе с Госсоветом незначительным образом ограничивали власть императора. Так, вплоть до отречения в начале марта 1917 г. Николая II действовала норма Основных государственных законов (в редакции от 1906 г.) о том, что «власть управления во всем ее объеме принадлежит Государю Императору в пределах всего Государства Российского». Временное правительство (основная часть министров были депутатами Госдумы), к которому перешла власть от императора, в целом придерживалось европейских либерально-демократических взглядов, о чем свидетельствуют, в частности, решения о проведении всеобщих выборов в Учредительное собрание и провозглашение России республикой 1 сентября 1917 г.

2.2. Публичная власть в Советском государстве (1917–1991 годы)

Советское государство берет свой отсчет с 25 октября 1917 г. (день начала известной Октябрьской революции), когда на Втором Всероссийском съезде Советов было объявлено, что вся власть в России переходит к Советам как форме народовластия, а фактически – к большевикам, чьи депутаты от РСДРП(б) во главе с Лениным были в большинстве (390 депутатов съезда из 649). съезд Советов самопровозгласил себя высшим органом власти. Это произошло при формально действовавшем и обладавшим определенной легитимностью Временном правительстве, которое, по мнению ряда историков, в условиях сложнейшей внешней и внутренней обстановки (участие России в Первой мировой войне, жесткое противостояние политических сил и др.) утратило контроль по ключевым позициям государственного управления и съездом Советов было объявлено низложенным.

На съезде Советов был сформирован новый состав Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК). Прежний состав от Первого съезда Советов, состоявшегося в июне 1917 г., не имел властных полномочий и был променьшевикским, не настроенным на радикальные преобразования. Несмотря на название «исполнительный», ВЦИК обладал всей полнотой власти между съездами Советов, более того, именно законодательные полномочия были основными. В целом вплоть до Конституции СССР 1936 г. в СССР не было четкого выделения законодательных и исполнительных полномочий высших органов публичной власти, что отражало доминировавшую в тот период советскую доктрину, отрицавшую «буржуазную» теорию разделения властей¹). Всероссийский центральный исполнительный комитет работал посессионно и состоял из постоянно действовавшего президиума, отделов (военно-революционный комитет, финансовый, кассационный, казачий, иногородний, агитационный и др.) и комиссий по отдельным текущим вопросам, в его состав входили 101 член, в том числе 62 большевика и 29 левых эсеров, вместе составивлявших коалицию, достаточную для принятия нужных им решений (коалиция распалась в июле 1918 г.). Позже состав ВЦИК расширялся за счет крестьянских депутатов, представителей армии, флота и профсоюзов. Его председателем был избран Л.Б. Каменев.

В привычном же сегодня понимании исполнительным органом власти всероссийского масштаба тогда стало советское правительство – Совет народных комиссаров (СНК), его председателем был утвержден Ленин (он оставался на этой должности до своей смерти в 1924 г.). Совет народных комиссаров представлял собой коллегиальный орган исполнительной власти общей компетенции первоначально в составе следующих комиссариатов: по внутренним делам; земледелия; труда; по делам военным и морским; по делам торговли и промышленности; народного просвещения; финансов; по делам иностранным; юстиции; по делам продовольствия; почт и телеграфов; по делам национальностей;

¹ Стучка П.И. Учение о государстве и Конституции РСФСР. М.: Красная новь, 1923. С. 197–198.

по делам железнодорожным. Первое правительство, как и первый состав ВЦИК, было коалиционным (большевики и левые эсеры).

Такой подход к организации и структурному построению публичной власти в своей основе сохранялся и все последующее время Советского государства, однако с определенными изменениями и уточнениями статуса соответствующих органов, которые определялись в советских конституциях и законах. Так, согласно ст. 1 Конституции РСФСР 1918 г., проект которой был разработан ВЦИК на основе партийно-идеологических воззрений большевиков, «Россия объявляется Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам»¹. В ст. 10 указывалось, что вся власть в пределах РСФСР «принадлежит всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских Советах».

После образования СССР в 1923 г. была принята первая Конституция СССР 1923 г., именуемая «Основным законом»² (так же будет во всех последующих конституциях). Органы публичной власти здесь определены по аналогии с Конституцией РСФСР 1918 г., но уже для масштаба всего СССР и со спецификой, определенной федеративным устройством государства. Так, верховным органом власти являлся съезд Советов СССР, а в период между съездами – Центральный исполнительный комитет (ЦИК СССР), состоявший из Союзного Совета и Совета Национальностей. Съезды Советов должны были созываться не реже одного раза в год, при этом полномочия съезда Советов не были конкретизированы. Основная функция ЦИК заключалась в законодательной деятельности, сессии ЦИК должны были созываться три раза в год.

Новеллой было регулирование судебной власти (гл. 7 Конституции СССР), причем только на высшем уровне, согласно ст. 43 «в целях утверждения революционной законности на территории СССР при Центральном исполнительном комитете СССР учреждается Верховный суд». Определялась компетенция Верховного суда, здесь же регулировался статус прокурора Верховного суда СССР,

¹ Конституция РСФСР (утверждена постановлением на V Всероссийском съезде Советов от 10.07.1918) // СУ РСФСР. 1918. № 51, ст. 582.

² Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (утвержден постановлением ЦИК СССР от 06.07.1923) // СУ РСФСР. 1923. № 81, ст. 782.

который назначался Президиумом ЦИК. В Конституции отдельно выделяется Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ) (гл. 9), необходимое «в целях объединения революционных усилий союзных республик по борьбе с политической и экономической контрреволюцией, шпионажем и бандитизмом». Оно было преемником ранее действовавших ВЧК и ГПУ и учреждалось при СНК СССР, его председатель входил в СНК СССР с правом совещательного голоса. Появление ОГПУ как органа исполнительной власти в Конституции показывало, что советская власть придавала классовой борьбе самое пристальное внимание, что проявлялось среди прочего в усилении известных политических репрессий.

Подобная схема построения публичной власти (за исключением ОГПУ) предусматривалась в союзных республиках, что в основных чертах определялось в гл. 10 Конституции СССР, в частности, в республиках на своем уровне создавались съезды Советов, республиканские ЦИКи, президиумы ЦИК, СНК, ВСНХ и т. д. Более подробно соответствующие вопросы регулировались в республиканских конституциях, принимаемых на основе союзной конституции. Это касалось и местной власти. Так, в Конституции РСФСР 1925 г.¹ местной власти была посвящена гл. 5. Органы местной власти (в краях, областях, губерниях, округах, уездах, районах и волостях) формировались по тому же принципу, что и в Конституции РСФСР 1918 г. Из существенных новелл следует выделить особое положение исполнительных комитетов съездов местных советов – они имели двойное подчинение: избравшим их съездам и вышестоящему исполкому (этот принцип также будет действовать до конца существования СССР).

Заметные изменения в регулировании публичной власти в советском государстве связываются с принятием «сталинской» Конституции СССР 1936 г.² Это первый конституционный акт в истории России, проект которого предварительно был вынесен на всенародное обсуждение. В этом акте законодатель полностью

¹ Конституция (Основной Закон) РСФСР (утверждена постановлением XII Всероссийского съезда Советов от 11.05.1925) // СУ РСФСР. 1925. № 30, ст. 218.

² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

отказался от громоздкого института съездов Советов. Высшим органом государственной власти СССР определялся Верховный Совет СССР, который мог принять к своему ведению любой вопрос союзного значения. Впервые встречается термин «законодательная власть» – согласно ст. 32 эту власть осуществляет исключительно Верховный Совет СССР. Тем самым была поставлена точка в неопределенности субъектов законотворчества, которая имела в предшествующие годы. Верховный Совет СССР состоял из двух палат: Совета Союза и Совета Национальностей (такая структура сохранилась до 1991 г.). Депутаты Верховного Совета СССР избирались на прямых выборах на 4 года из расчета 1 депутат на 300 тыс. населения. Сессии Верховного Совета созывались 2 раза в год. Между сессиями полномочия высшей власти исполнял Президиум Верховного Совета (ПВС) СССР, избираемый Верховным Советом в количестве 37 человек. Вводился институт депутатской неприкосновенности. Верховный Совет образовывал СНК СССР – высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти СССР, которому посвящена гл. 5 Конституции СССР (как видно, термин «исполнительный» теперь, как и должно быть по логике вещей, относился только к исполнительному органу власти). Предусматривались как общесоюзные комиссариаты (обороны; иностранных дел; внешней торговли; путей сообщения; связи; водного транспорта; тяжелой промышленности; оборонной промышленности), так и союзно-республиканские (пищевой промышленности; легкой промышленности; лесной промышленности; земледелия; зерновых и животноводческих совхозов; финансов; внутренней торговли; внутренних дел; юстиции; здравоохранения). Подобный подход к формированию органов власти предусматривался и в союзных и автономных республиках, где эти вопросы отрегулированы более подробно в республиканских конституциях. На местах функционировали местные советы и их исполкомы.

В данной Конституции СССР гл. 9 отводилась регулированию суда и прокуратуры. Так, в ст. 102 указывалось, что «Правосудие в СССР осуществляется Верховным судом СССР, верховными судами союзных республик, краевыми и областными судами, судами автономных республик и автономных областей, окружными судами, специальными судами СССР, создаваемыми

по постановлению Верховного Совета СССР, народными судами». Высшие суды союзного и республиканского значения, а также краевые, областные, окружные суды избирались соответствующими представительными органами власти (Верховными Советами, Советами депутатов), а народные суды – непосредственно населением.

Важно еще отметить, что в Конституции СССР 1936 г. впервые закрепляется руководящая роль коммунистической партии, теперь с измененным названием – ВКП(б). Это сделано в ст. 126, где, в частности, указывалось, что ВКП(б) «является передовым отрядом трудящихся в их борьбе за укрепление и развитие социалистического строя» и представляет собой «руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных». Тем самым было зафиксировано уже сложившееся с начала 1920-х гг. фактическое положение, когда все сколько-нибудь важные вопросы общественно-государственной жизни, включая назначение руководящих кадров, одобрение выдвигаемых кандидатов в депутаты Советов всех уровней и т. д., сначала обсуждались в партийных структурах, и только затем органам государства, общественным, профсоюзным и прочим организациям предстояло исполнить волю партийных органов.

Как отмечает В.В. Красников, партийный диктат являлся одним из основополагающих принципов деятельности советской системы управления, на котором базировалась система органов власти в целом по стране¹. В этом же контексте можно отметить, что федерализм советских конституций был скорее формальным, поскольку в реальности наблюдалась вертикаль власти и основой ее была прежде всего вертикаль партийной структуры. Учитывая, что ВКП(б) была всесоюзной и для нее не существовало никаких административно-территориальных границ, деятельность всех союзных и республиканских и прочих органов власти находилась под контролем единой ВКП(б), которая и определяла политику СССР. Прежде всего это делали ЦК ВКП(б) и Политбюро ЦК, предложения которых утверждались на высших партийных фо-

¹ Красников В.В. Организационно-правовые основы деятельности местных органов власти в начале 1920-х гг. (на материалах Тамбовской губернии): дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2007. С. 14.

румах – партийных съездах и соответствующие решения которых фактически являлись вершиной публично-властной пирамиды, откуда для законодательных, исполнительных и судебных органов спускались направления их деятельности. На этой вершине довольно долго (почти тридцать лет) находился Сталин, позиционировавший себя прежде всего как главного человека в ВКП(б), культ личности которого широко описан в литературе.

Такое положение, когда парторганы вмешивались в текущую работу властных структур (советов, их исполкомов), предприятий и организаций при наличии там своих руководителей, нередко приводило к дублированию руководящей деятельности и снижению обоюдной ответственности. На эту проблему несколько раз обращалось внимание на самом высоком уровне, в частности, историк Ю.Н. Жуков отмечает, что в начале 1944 г. Г.М. Маленков подготовил проект постановления ЦК ВКП(б) «Об улучшении государственных органов на местах». В этом документе указывалось, что местные партийные органы в значительной степени взяли на себя оперативную работу по управлению хозяйственными учреждениями, что неизбежно привело к смешению функций партийных и государственных органов, подмене и обезличиванию государственных органов, подрыву их ответственности и усилению бюрократизма в госаппарате. Руководящие работники исполкомов советских органов вместо самостоятельного принятия решения оглядывались на обкомы, органы партии, ожидая по каждому случаю специальных указаний. Отмечалось также, что такое неправильное положение во взаимоотношениях партийных и советских органов порождает некоторую безответственность местных партийных руководителей, поскольку они считают себя ответственными только перед коммунистами и партийными организациями, но не перед беспартийными массами. Однако даже несмотря на первоначальное одобрение Сталиным, постановление так и не было принято¹. Партийная властвующая верхушка не желала сдавать своих привилегий, стремясь находиться над формально властными структурами, и не сдавала их вплоть до распада СССР в 1991 г.

¹ Жуков Ю.Н. Сталин: тайны власти. М.: Вагриус, 2005. С. 155.

В последней, «брежневской» Конституции СССР 1977 г.¹ организационно-структурное построение публичной власти, по сути, осталось прежним, и это подчеркивается в преамбуле, где говорится о сохранении преемственности идей и принципов предшествовавших конституций. Вместе с тем этот акт менее идеологизирован, в нем больше внимание уделяется демократическим началам публично-властных отношений, вопросам укрепления законности. Так, в ст. 2 указывается: «Вся власть в СССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов».

Статус Верховного Совета СССР как высшего органа государственной власти СССР, а также его Президиума, Совета министров СССР отрегулирован более подробно, чем в предшествовавшей Конституции, при сохранении ключевых позиций (но при этом, например, в Конституции 1977 г. не перечисляются конкретные министерства). Это касается также Верховных Советов союзных и автономных республик и образуемых ими Советов министров. Совет министров СССР (Правительство СССР) определялся как высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти СССР. Аналогичным образом формировались властные структуры в союзных республиках. В отдельной главе Конституции СССР регулировался статус правосудия и арбитража, указывалось, в частности, что «все суды в СССР образуются на началах выборности судей и народных заседателей».

Законодатель более четко определил статус местных властных структур, в частности, указывая в ст. 145, что «органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, автономных округах, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах являются соответствующие Советы народных депутатов». Подробнее статус местных Советов как нижнего звена государственной власти, а также исполко-

¹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята постановлением ВС СССР от 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41, ст. 617.

мов местных Советов, как и ранее, определялся в конституциях союзных республик, в том числе в Конституции РСФСР 1978 г.¹

Руководящая роль коммунистической партии (на это раз с вновь измененным еще раньше, в 1952 г., названием – КПСС) в ст. 6 Конституции СССР была сформулирована еще более весомо: «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза. Коммунистическая партия Советского Союза существует для народа и служит народу. Вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма. Все партийные организации действуют в рамках Конституции СССР».

Следует отметить, что сохранение этой конституционной позиции было довольно рискованным шагом для партийно-советской элиты. Дело в том, что в Программе КПСС 1961 г. торжественно, на весь мир было провозглашено, что к 1980 г. будет создана материально-техническая база коммунизма, предполагавшая среди прочего, что «СССР будет располагать невиданными по своему могуществу производительными силами, превысит технический уровень наиболее развитых стран и займет первое место в мире по производству продукции на душу населения... Это послужит основой постепенного преобразования социалистических общественных отношений в коммунистические, такого развития производства, которое позволит удовлетворять в изобилии потребности общества и всех его граждан»². Однако во второй половине 1970-х гг., когда принималась последняя Конституция СССР 1977 г., в советской экономике уже наблюдались застойные явления и к 1980 г. вместо изобилия страна получила

¹ Конституция (Основной Закон) РСФСР (принята Верховным Советом РСФСР 12.04.1978) // Ведомость ВС СССР. 1978. № 15, ст. 407.

² Программа Коммунистической партии Советского Союза (третья редакция, принятая XXII Съездом КПСС 31.10.1961). М.: Политиздат, 1974. С. 31.

дефицит многих товаров народного потребления и снижение уровня жизни.

В дальнейшем ситуация только ухудшалась, и в 1985 г. Генеральному секретарю ЦК КПСС М.С. Горбачеву пришлось объявить «перестройку» с целью улучшения положения, в том числе была вновь предпринята попытка усилить роль Советов как властвующих структур. Однако этого сделать не удалось, в союзных республиках стали доминировать центробежные тенденции. «Перестройка» закончилась распадом Советского государства в 1991 г. с его указанной выше моделью публично-властных отношений, одновременно была распущена некогда могущественная КПСС.

2.3. Публичная власть в постсоветской России (1991–2022 годы)

После распада СССР в 1991 г. в новейшей (постсоветской) России шел активный и во многом болезненный поиск будущего государственного устройства. Это делалось не с нуля, поскольку политико-правовая основа российской государственности на новых принципах была заложена еще накануне. Так, принятая еще в Советском государстве Декларация о суверенитете РСФСР 1990 г. предусматривала значительное расширение демократических основ при формировании публичной власти. В этом направлении в 1992–1993 гг. были внесены изменения в Конституцию (Основной Закон) РСФСР 1978 г., принят ряд соответствующих российских законов. Общая их направленность заключалась в отказе от идеологических (партийных) принципов руководства обществом, переходе на рыночные отношения (в начале 1992 г. правительственным решением были отпущены цены и страна де-факто приняла капиталистическую систему рыночных отношений, получивших несколько позже конституционно-правовое закрепление). Этот период (1992–1993 гг.) хоть и небольшой по длительности, но именно он вместил в себя наиболее важные события в организационно-правовом регулировании публичной власти постсоветской России, и прежде всего на конституционном уровне.

Конституционной поправкой (24 апреля 1992 г.) было изменено название государства: РСФСР стала именоваться Россий-

ской Федерацией и Россией. Эти слова признаны равнозначными, соответственно, в дальнейшем вносились и другие изменения теперь уже в Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации – России». Следует отметить, что речь по-прежнему шла об измененной, причем основательно, Конституции (Основном Законе) РСФСР 1978 г. При этом, несмотря на то что в названии страны было слово «Федерация», термин «субъект Российской Федерации» использовался всего один раз – в ст. 11.1, регулировавшей особенности статуса государственной собственности Российской Федерации (далее в таких случаях – федерального центра) и субъектов Федерации. Это свидетельствовало о переходном варианте данной Конституции, в который, наряду с еще сохранявшимися нормами советской Конституции, включались положения современного буржуазно-демократического характера (например, в ст. 19 указывалось, что «социальную основу Российской Федерации составляет нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции», но термины «социализм», «коммунизм», «класс», «революция» и другие уже исключались).

В последней редакции этой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России от 10.12.1992¹ система публичной власти определялась в нескольких главах Раздела V («Высшие органы государственной власти и управления Российской Федерации») исходя из принципа разделения властей. В советский период этот принцип не провозглашался, и, соответственно, в советском государстве имелся *высший* орган государственной власти: в СССР – Верховный Совет СССР, в РСФСР – Верховный Совет РСФСР. Здесь же указанный принцип провозглашался, но, несмотря на это, согласно ст. 104 Конституции, Съезд народных депутатов РФ объявлялся высшим органом государственной власти. Такая противоречивость объясняется переходным периодом, в котором находилась Россия.

Представительными органами государственной власти являлись: Съезд народных депутатов РФ; Верховный совет РФ; Съезды народных депутатов, Верховные Советы республик; кра-

¹ Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России: принята Верховным Советом РСФСР 07.10.1978 (в ред. от 10.12.1992, принятой Съездом народных депутатов Российской Федерации). Доступ из справ. правовой системы «Консультант-Плюс».

евые, областные Советы народных депутатов; Советы народных депутатов автономной области, автономных округов, Москвы и Санкт-Петербурга. На местном уровне представительными органами являлись местные Советы народных депутатов (районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские), которые входили в систему местного самоуправления, при этом Советы характеризовались как публично-властные структуры.

Исполнительная власть, согласно ст. 121.1, возглавлялась Президентом РФ – высшим должностным лицом государства. Совет министров (Правительство) РФ определялся как орган исполнительной власти, подотчетный одновременно Съезду народных депутатов РФ, Верховному совету РФ и Президенту РФ, при этом председатель Совета министров назначался Президентом РФ с согласия Верховного совета РФ. В республиках главой исполнительной власти являлся Президент республики, который, согласно ст. 132.1 Конституции «входит в единую систему исполнительной власти Российской Федерации, возглавляемую Президентом Российской Федерации». Одновременно с Президентом РФ избирался вице-президент РФ, кандидатуру которого определял Президент РФ. Полномочия, порядок избрания и деятельности глав исполнительной власти республик определялись конституциями и законодательством республик. На местах исполнительными органами власти являлись местные администрации, их деятельность подробно регулировалась принятым в 1991 г. Законом РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». Следует еще заметить, что на тот период местные Советы еще не наделялись нормотворческими полномочиями и их основная задача заключалась в правоприменительной деятельности, при этом местные администрации, по сути, выполняли те же функции, что и ранее исполкомы местных Советов в СССР.

Судебная власть определялась в гл. 21 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 «О судебной системе Российской Федерации». Структурно к ней относились: Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, Высший арбитражный суд РФ, верховные и высшие арбитражные суды республик, суды и арбитражные суды остальных субъектов Российской Федерации, районные (городские) народные суды и военные суды, мировые судьи. Все суды образовывались на началах выборности судей и

народных заседателей, в частности, судьи Конституционного суда РФ избирались Съездом народных депутатов РФ, а мировые судьи – населением. Судьи всех судов избирались на 10 лет.

В целом организация публичной власти по рассмотренной редакции Конституции РФ, как отмечалось, носила переходной характер. Все внимание правящей элиты, политических партий, общественного мнения сосредоточилось на проблеме разработки и принятия новой Конституции РФ. Кроме того, к 1993 г. уже очень сильно обострились отношения между, с одной стороны, Президентом РФ Б.Н. Ельциным и, с другой стороны, Верховным советом РФ. Политическое противостояние представительной и исполнительной власти, апогеи которого пришлось на весну и на сентябрь – октябрь 1993 г., привели к роспуску Съезда народных депутатов РФ, Верховного совета РФ, и некоторое время публичная власть федерального уровня сосредоточилась у Президента РФ Б.Н. Ельцина. В значительной степени по указанной причине инициатива разработки основного проекта Конституции РФ находилась у Президента РФ, который, собственно, после многих и довольно острых и даже драматических перипетий политико-правового характера сформировал Конституционное совещание (указы от 12.05.1996 и 02.06.1993), где и был в итоге принят уточненный президентский проект Конституции РФ, вынесенный на всенародное голосование 12.12.1993¹.

Однако нужно иметь в виду, что будущее конституционного строя России волновало многие политические силы, государственных и общественных деятелей, которые представляли российскому обществу свое видение новой Конституции РФ в форме альтернативных проектов. В связи с этим интересно рассмотреть, каким образом в этих проектах регулировалась публичная власть. Выделим несколько конституционных проектов, заметив предварительно, что во всех из них провозглашаются принципы народовластия, разделения властей, разграничения властных полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации, формирования властных структур на выборной основе на всех публично-территориальных уровнях, независимости судов и выборности судей.

¹ Марино И. Конституционное совещание 1993 года: историко-правовой анализ // Социально-политические науки. 2014. № 1. С. 97.

В проекте Конституции РФ Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РФ (председатель комиссии Р.И. Хасбулатов, секретарь – О.Г. Румянцев; 1993 г.)¹ единственным представительным и законодательным органом Российской Федерации является Верховный совет РФ – Федеральный парламент, состоящий из двух палат: Государственной думы и Федерального собрания. Президент РФ, являясь высшим должностным лицом, возглавляет исполнительную власть; предусматривается также должность вице-президента. Президент назначает председателя и членов Правительства с согласия Верховного совета РФ. Судебную власть осуществляют Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, Высший хозяйственный суд РФ, другие суды согласно закону о судеустройстве. Судьи, кроме мировых судей, несменяемы. В республиках и других субъектах Федерации формируются представительные и исполнительные органы государственной власти (в республике избираются Законодательное собрание, высшее должностное лицо; в остальных субъектах Федерации – совет, глава администрации, причем избранные главы исполнительной власти не могут быть смещены Президентом). Исполнительные органы власти субъектов Федерации входят в единую систему исполнительной власти Российской Федерации. Местное самоуправление отграничивается от государственной власти, органами местного самоуправления являются советы (земства), местные администрации. Не допускается вмешательство в законную деятельность местного самоуправления. Этот проект первоначально считался официальным, однако в результате указанных выше политических противоречий официальный проект оказался у Президента РФ².

В проекте Конституции РФ, разработанном авторским коллективом под руководством А.А. Собчака (1992 г.)³, указывалось, что государственную власть в России представляют и осуществляют: Федеральное законодательное собрание, состоящее из двух палат – Государственной думы и Сената, формирование которых представлено по примеру США (законодательная власть); Прави-

¹ Конституции и конституционные проекты в истории России: сб. документов / сост.: И.В. Упоров, О.В. Старков. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 493–550.

² Жилин А.Д. Разработка Конституции России и политические альтернативы в начале 1992 года // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 4 (13). С. 86.

³ Конституции и конституционные проекты в истории России. С. 446–492.

тельство РФ (исполнительная власть); Верховный суд РФ (судебная власть), суды и судьи системы правосудия Российской Федерации. Государственную власть в республиках реализуют образуемые ими органы республиканской власти и управления, в губерниях – губернские органы власти и управления. За пределами государственной власти и автономно от нее действует муниципальное самоуправление. Муниципальное самоуправление осуществляют избранные населением городские головы, мэры, казахи атамань, старшины, старосты сел и деревень, другие главы муниципальной власти и создаваемые при них исполнительные органы. Президент РФ объявлялся главой государства, его высшим должностным лицом, избираемым всенародно на 5 лет. Его полномочия сходны с полномочиями действующей Конституции РФ.

Здесь представляет интерес организация судебной власти. Назначение судей, кроме судей Верховного суда РФ и мировых судей, производится по представлению Магистратуры, внесенному по результатам конкурса. Магистратура РФ представляет собой автономное, независимое от законодательной и исполнительной власти учреждение, в которое избираются судьи, должностные лица юстиции, профессора правоведения, представители парламента и др. Высшую Магистратуру РФ возглавляет Президент РФ. Федеральные судьи назначаются Президентом РФ, судьи губернских судов назначаются губернаторами. Порядок назначения судей республиканских судов определяется законодательством республик. Мировые судьи утверждаются в порядке, устанавливаемом законами Российской Федерации и республик.

В проекте Конституции Российской Советской Федерации (авторы – группа депутатов-коммунистов)¹ 1993 г. высшим представительным органом государственной власти и единственным законодательным органом Российской Федерации является Верховный совет РФ, состоящий из двух равночисленных палат: Совета Республик (избирается при равной норме представительства) и Федерального совета (50% избирается от национально-территориальных округов, которые образуются в республиках и автономных образованиях по нормам: по 5 депутатов от каждой республики; по 3 депутата от автономной области и каждого автономного округа; другие 50% – от территориальных округов,

¹ Конституции и конституционные проекты в истории России. С. 551–589.

которые образуются в краях и областях, в Москве и Санкт-Петербурге по нормам представительства). Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти Российской Федерации является Совет министров (Правительство) РФ, председатель которого избирается Верховным советом РФ из числа кандидатов, выдвинутых депутатскими группами и фракциями. Состав Совета министров РФ назначается Верховным советом РФ по предложению Председателя Совета министров РФ после одобрения правительственной программы.

Должность Президента РФ в этом проекте отсутствует, и это единственный проект с таким подходом. В субъектах Российской Федерации государственные органы власти формируются аналогичным образом (Советы и их исполкомы, причем последние подотчетны как своим Советам, так и вышестоящим исполкомам). На местах местные Советы являются главным звеном местного самоуправления и прямо называются органами власти (слово «государственной» отсутствует), при этом решения нижестоящих Советов могут быть отменены вышестоящими Советами (в случае нарушения законодательства). Структура, штаты, руководители подразделений исполкомов на местном уровне утверждаются соответствующим местным Советом по согласованию с вышестоящими советами. Проектом предусматриваются Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, Арбитражный суд РФ, суды общей юрисдикции, при этом все они образуются на началах выборности судей и народных заседателей. В данном проекте очевидно стремление авторов-коммунистов сохранить ряд позиций Конституции РСФСР.

Имелись и другие проекты будущей Конституции РФ. Однако 12 декабря 1993 г. граждане России голосовали за отмеченный выше президентский проект Конституции РФ, и большинством голосов от числа проголосовавших (58,43%) при участии 58 187 775 человек (54,8% от общего числа лиц, обладавших избирательным правом) на всенародном голосовании этот проект был одобрен и стал действующей до сих пор Конституцией РФ.

В Конституции РФ (в начальном ее варианте), содержание которой в целом было ориентировано на европейский вектор, еще не использовался термин «публичная власть» и речь шла о власти народа, государственной власти. В ст. 10 закрепляется принцип

разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Система публичной власти в самых общих чертах определена в ст. 11 и 12 Конституции РФ: 1) на федеральном уровне государственную власть осуществляют Президент РФ, Федеральное собрание РФ (Совет Федерации и Государственная дума), Правительство РФ, суды Российской Федерации; 2) на уровне субъектов Российской Федерации – образуемые ими органы государственной власти; 3) на местном уровне – органы местного самоуправления. В других главах указанные властные структуры получают более подробное регулирование.

За прошедшее с тех пор время постсоветского периода конституционно-правовое регулирование публично-властных отношений подвергалось изменениям всего четыре раза. Так, Законом РФ от 30.12.2008 Президент РФ стал избираться не на четыре, а на шесть лет; Государственная дума Федерального собрания РФ – не на четыре, а на пять лет. Правительство РФ обязывалось представлять Государственной думе Федерального собрания РФ ежегодные отчеты о результатах своей деятельности. Законом РФ от 05.02.2014 изменились и уточнились некоторые позиции в регулировании судебной ветви государственной власти, в частности, был упразднен Высший арбитражный суд РФ. Законом РФ от 21.07.2014 был изменен порядок формирования Совета Федерации, Президент РФ получил полномочие делегировать в этот орган сенаторов – представителей Российской Федерации (до 10% от общего числа членов Совета Федерации Федерального собрания РФ – представителей субъектов Федерации).

Наиболее масштабные изменения произошли сравнительно недавно, когда Закон РФ от 14.03.2020 получил одобрение во время всероссийского голосования 1 июля 2020 г. И теперь в Конституции России появилась категория «публичная власть» (ч. 1 ст. 67; п. «г» ст. 71; ч. 2 ст. 80; п. «е.5» ст. 83; п. «б» ч. 5.1 ст. 126; ч. 3 ст. 131; ч. 3 ст. 132; ст. 133). Соответственно, было введено понятие «единая система публичной власти» (ч. 2 ст. 80), куда, согласно ч. 3 ст. 132, входят органы государственной власти и органы местного самоуправления. Конституционные поправки 2020 г., равно как и процедура их одобрения, вызвали неоднозначную реакцию в правовой литературе (диаметрально против-

положительные оценки¹). Однако в целом, на наш взгляд, они более объективно отражают изменившиеся общественные отношения в стране, особенно в сфере местного самоуправления.

При этом в постсоветский период был дан толчок в развитии служебного права – были приняты законодательные акты о создании института государственной и муниципальной службы, который существенно влияет на эффективность функционирования органов публичной власти и должностных лиц. Создание этого института следует расценивать позитивно, несмотря на противоречивые проявления в их развитии, в том числе это касается коррупционных фактов. Имеются и проблемы системного характера. Так, по мнению Г.А. Борщевского, с 1990-х гг. сменилось несколько поколений служивших, в результате «чиновничество приобрело корпоративную организацию, но не получило ясно сформулированной цели деятельности. Формально оно должно служить закону и государству, но на деле эти категории персонифицируются в лице представителя нанимателя – непосредственного начальника»². Эта проблема носит системный характер и требует своего решения.

Нужно также иметь в виду, что, несмотря на поправки, конституционная конфигурация публичной власти не претерпела существенных изменений, и речь идет прежде всего о федеральных властных структурах, поскольку статус именно федеральных органов публичной власти в Конституции России регулируется наиболее подробно. А вот на уровнях субъектов Федерации и местного самоуправления, где статус органов публичной власти детализируется в федеральных законах и иных актах, изменений было немало.

Так, в 1999 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³, в который были внесены изменения и дополнения посредством 159 федеральных законов. В результате в июне 2022 г. прекратил свое действие, будучи замененным но-

¹ Медушевский А.Н. Российская конституционная реформа в контексте правовой глобализации // Конституционный вестник. 2021. № 6 (24). С. 151.

² Борщевский Г.А. Трансформация института государственной бюрократии: от советского опыта к современности // Политическая наука. 2018. № 1. С. 228.

³ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 31.03.2022).

вым Федеральным законом от 12.12.2021 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Что касается института местного самоуправления, то в принятый Федеральный закон от 10.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменения и дополнения, причем очень существенные, вносились 188 раз. Этот акт, вероятно, также прекратит свое действие, поскольку в декабре 2021 г. в Государственную думу внесен проект нового федерального закона о местном самоуправлении «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который, очевидно, будет принят в конце 2022 – начале 2023 г.

Такое положение говорит о том, что именно на региональном и местном уровнях имелись и имеются наиболее серьезные проблемы в системе публично-властных отношений, которые законодатель пытался решить введением измененных норм, но практика генерировала все новые и новые проблемы. Основная направленность законодательных изменений заключалась в расширении властных полномочий федеральных органов публичной власти и, соответственно, сужении полномочий региональных и муниципальных органов публичной власти, причем в последнем случае это проявляется в несколько раз чаще по причине того, что не все региональные и муниципальные властные структуры в состоянии решать вопросы, входящие в круг их компетенции. Не везде удалось должным образом взять на вооружение предоставленную самостоятельность, которой не было в СССР. Европейский вектор организации публичной власти, определенный в начале 1990-х гг., оказался все же поспешным шагом: в Европе уже имелся громадный опыт, в отличие от новейшей России, только-только вышедшей из советских властных вертикалей публичной власти. Поэтому потребовались коррективы в системе публично-властных отношений. Теперь важно учесть негативный опыт в текущей деятельности властных структур при сохранении фундаментальных принципов их формирования.

3. Конституционно-правовое регулирование публичной власти в России

3.1. Обзор публично-властных отношений в нормах Конституции Российской Федерации

Публичная власть является важнейшим признаком государства, и поэтому организации, органам, принципам функционирования публичной власти уделяется первостепенное внимание в конституционных актах, в том числе в Конституции РФ.

Публично-властные отношения являются предметом конституционного регулирования во всех главах российской Конституции РФ, где находят отражение соответствующие конституционные позиции по поводу института публичной власти.

Так, уже в ст. 3 гл. 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя» указывается, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который «осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления», при этом высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Отметим, что референдум как важнейший институт прямой демократии осуществляется в форме голосования по вопросам, выносимым на его решение. Как справедливо отмечается в литературе, «будучи конституционно-правовой формой осуществления власти народом, референдум предстает в качестве основного права народа и, соответственно, одной из составляющих конституционного строя»¹. Под народом в данном случае следует понимать совокупность граждан государства, обладающих активным избирательным правом, что следует из решения Конституционного суда РФ от 22.04.2013.

Обращает на себя внимание то, что в законодательном толковании референдума вместо термина «народ» используется термин «граждане Российской Федерации». Так, согласно п. 53 ст. 2

¹ Кочев В.А., Ромашов П.А. Конституционно-правовая природа института референдума // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. Вып. 45. С. 388.

Федерального закона от 12.06.2002 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под референдумом следует понимать «форму прямого волеизъявления *граждан Российской Федерации* по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования *граждан Российской Федерации* (здесь и далее курсив в цитатах наш. – Авт.), обладающих правом на участие в референдуме». Такой подход, очевидно, вызван тем обстоятельством, что понятие «народ» не имеет строгого юридического наполнения, чаще всего оно ассоциируется с этнической общностью¹. Однако в большинстве стран традиционно в конституционных актах как актах высшей юридической силы, и прежде всего в преамбулах и первых основополагающих статьях, используется именно этот термин, обладающий, в целях конституционно-правового регулирования, неким пафосным потенциалом применительно к публично-властным отношениям.

Отметим еще, что в России общегосударственные референдумы проводятся редко (17 марта 1991 г. – о сохранении СССР, а также о введении в РСФСР поста Президента РСФСР, 25 апреля 1993 г. – о доверии Президенту РФ и другим связанным с этим вопросам, 12 декабря 1993 г. состоялось всенародное голосование по принятию Конституции РФ, 1 июля 2020 г. – всероссийское голосование о поправках к Конституции РФ). Также сравнительно редкими являются референдумы в субъектах Федерации, в муниципальных образованиях местные референдумы проводятся несколько чаще.

Другая форма прямого участия граждан России в публично-властных отношениях связана с выборами разных уровней, на основании результатов которых формируются органы публичной власти федерального, регионального (субъектов Федерации) и муниципального уровней, которые от имени народа всей России, населения субъектов Федерации и населения муниципальных образований осуществляют текущую деятельность в соответствии с Конституцией РФ и другими законодательными и иными норма-

¹ Боков Ю.А. Об определении конституционно-правового термина «народ» // Юридическая наука. 2019. № 10. С. 17.

тивно-правовыми и правоприменительными актами. Проведение референдумов и выборов подробно регулируется в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В ч. 3 ст. 5 Конституции РФ закрепляется взаимосвязь федеративного устройства России и публичной власти: «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, *единстве системы государственной власти*, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации». Указанное здесь «единство системы государственной власти», как будет показано, непосредственно соотносится с категорией «единая система публичной власти» (ч. 2 ст. 80, ч. 3 ст. 132 Конституции РФ), введенной в Конституцию РФ в результате конституционных поправок 2020 г.

Важнейшим принципом функционирования публичной власти является принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Этот принцип, появившийся в конституционной практике в Новое время в эпоху буржуазных революций, сейчас считается общепризнанным. В Конституции он закрепляется в ст. 10. Следует отметить, что здесь идет речь только о государственной власти, соответственно, этот принцип не относится к местной, муниципальной власти, в некоторых случаях допускается вариант, когда глава муниципального образования может исполнять полномочия главы местной администрации и председателя представительного органа муниципального образования.

Конституция РФ следующим образом определяет органы и структуры, которые осуществляют публичную власть на трех территориально-публичных уровнях: федеральном уровне, уровне субъектов Федерации и муниципальном уровне. Наличие именно этих трех уровней публично-властных отношений ранее, до конституционных поправок 2020 г. не определялось прямо, поскольку органы местного самоуправления не назывались органами публичной власти, но это однозначно вытекало из ст. 3, 12, гл. 8 и ряда других норм Конституции РФ. Такой подход разра-

ботчиков проекта Конституции РФ в начале 1990-х гг. обуславливался опытом европейских стран, где государственная власть отграничивалась от местного самоуправления. Однако после конституционных поправок 2020 г. согласно ч. 3 ст. 132 Конституции РФ *«органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»*, и тем самым трехуровневая система публичной власти в России получила более четкое выражение. Следует согласиться с А. Чертковым в том, что *«положения о единстве публичной власти создают потенциал для ее эффективной организации и осуществления на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) в интересах граждан; более того, они задают новый тренд конституционного развития страны»*¹.

В ч. 1 ст. 11 Конституции РФ указываются органы государственной власти федерального уровня: Президент РФ; Федеральное собрание; Правительство РФ; федеральные суды. Полномочия, порядок формирования этих органов определяются как конституционными нормами, так и нормами конституционных федеральных законов, федеральных законов, указами Президента РФ.

В ч. 2 ст. 11 Конституции РФ говорится об органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а именно указывается, что власть этого уровня *«осуществляют образуемые ими органы государственной власти»*. Конкретные органы власти не указываются, учитывая, что Россия – федеративное государство и каждый субъект, согласно ч. 2 ст. 5 Конституции РФ, имеет свою конституцию (устав) и законодательство, которыми и определяются органы публичной власти в каждом субъекте Российской Федерации. Однако федеральный законодатель регулирует основные требования к формированию и деятельности органов публичной власти субъектов Федерации, и прежде всего в упомянутом выше Федеральном законе «Об общих принципах

¹ Чертков А. Публичная власть в обновленной Конституции // Адвокатская газета. 2020. 18 марта. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/publichnaya-vlast-v-obnovlennoy-konstitutsii/> (дата обращения: 30.06.2022).

организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», что также связано с конституционными поправками 2020 г.

Как видно, на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации в соответствии с Конституцией РФ формируется и функционирует *государственная* власть. Но на муниципальном уровне выполняют свои функции *органы местного самоуправления*, также относящиеся, как было показано, к органам публичной власти. В связи с этим признанный ученый в сфере конституционного права С.А. Авакьян указывает на то, что «вся концепция местного самоуправления должна строиться на следующем постулате: федеральная государственная власть Российской Федерации, государственная власть субъектов Российской Федерации и местное самоуправление являются лишь разными организационными формами самоуправления народа. Известное единство свойственно всем представительным органам, поскольку они избираются населением, работают в форме сессий, комитетов и комиссий, принимают акты, обязательные для всех, кто находится на соответствующей территории. Органы исполнительной власти различного уровня также имеют сходство функций, порядка формирования (в частности, избрание первых лиц населением). В случае необходимости на всех уровнях можно прибегнуть к волеизъявлению всего народа (населения), что выразится в императивных и консультативных его голосованиях»¹.

Можно еще добавить, что в ряде решений Конституционного суда РФ от 15.01.1998, 02.04.2002, 11.11.2003 и других используются термины «местная публичная власть», «власть местного сообщества», что подтверждает вышеизложенные суждения. Поэтому местное самоуправление однозначно связывается прежде всего с публичной властью. И именно в этом контексте следует рассматривать ст. 12 Конституции РФ, согласно которой «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельное. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Иными словами, они

¹ Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. М.: МГУ, 1994. С. 44.

входят в единую систему органов *публичной* власти. Другое дело, что данную позицию, очевидно, следовало более четко отразить в Конституции РФ, конституционными поправками 2020 г. этого не было сделано, вероятно, лишь по той причине, что изменения в гл. 1 Конституции РФ могут быть внесены по особой процедуре (ст. 135 Конституции РФ), для реализации которой еще не созданы необходимые условия (не учреждено и не сформировано Конституционное собрание).

В гл. 2 Конституции РФ («Права и свободы человека и гражданина») применительно к публичной власти речь идет об обязанности органов публичной власти обеспечивать гарантии провозглашенных прав и свобод российских граждан, которые определяют, согласно ст. 18 Конституции РФ, «смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». В этом же ряду следует также выделить следующие конституционные предписания: требование к органам публичной власти и должностным лицам, которые в соответствии со ст. 24 Конституции РФ, «обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом»; указание на то, что «решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд» (ч. 2 ст. 46); положение о том, что «права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом... Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц» (ст. 52, 53).

В ч. 2 ст. 32 Конституции РФ находит развитие вышеупомянутый тезис о власти народа: «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме». В этом же контексте в ч. 4 этой статьи указывается на то, что российские граждане «имеют равный доступ к государственной службе». Расширительное толкование этой нормы позволяет утверждать, что равным образом это отно-

сится и к муниципальной службе, что находит отражение в соответствующих федеральных законах (Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

В гл. 3 Конституции РФ («Федеративное устройство») очень важными являются нормы о разграничении полномочий органов государственной власти федерального уровня и органов государственной власти субъектов Федерации. Здесь остановимся лишь на нескольких позициях. Прежде всего отметим, что сама проблема разграничения указанных полномочий была и остается актуальной в развитии федеративных отношений в России, что «объективно обусловлено самой природой федеративного государства, объединяющего в себе одновременно несколько государственных образований»¹. Особую сложность также вызывает институт совместного ведения федерального центра и субъектов Федерации (ст. 72 Конституции РФ), понимание которого на теоретическом уровне различается по многим аспектам². Прежде всего это касается соотношения правового регулирования вопросов совместного ведения федеральным центром и субъектами Федерации. Нет достаточной ясности в том, как именно должны координироваться и реализовываться предметы совместного ведения, например, Ю.М. Козлов предлагал учредить для этого специальные органы исполнительной власти федерального уровня (министерства), которые занимались бы этими вопросами³, однако это предложение не было поддержано.

Если иметь в виду собственно публично-властные отношения, то важнейшие нормы, определяющие взаимосвязь публич-

¹ Муратшин Т.Ф. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: состояние и проблемы // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2014. № 2 (64). С. 46.

² Аникин С.Б. О некоторых направлениях совершенствования института совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов как основы единой системы исполнительной власти в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. № 4. С. 203–212.

³ Козлов Ю.М. Исполнительная власть: центральные органы федеральной исполнительной власти // Вестник МГУ. Серия: Право. 1993. № 3. С. 6.

ной власти и федерального устройства страны, содержатся в ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ, где перечисляются перечень предметов ведения федерального центра (ст. 71), перечень предметов совместного ведения федерального центра и субъектов Федерации (ст. 72), а также формулируется общий принцип, определяющий предметы ведения субъектов Российской Федерации (ст. 73).

Так, согласно п. «г» ст. 71 Конституции РФ к ведению федерального центра относится такой вопрос, как «организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти». А согласно п. «н» ст. 72 Конституции РФ к предметам совместного ведения федерального центра и субъектов Федерации относится «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления». Наконец, в ст. 73 Конституции РФ указывается, что «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти».

Такой, казалось бы, логичный подход, на практике вызывает немало вопросов, в частности, нет четкого понимания, что такое полнота власти. В результате, по мнению А.В. Елисеева, «создаются правовые предпосылки для нарушения органами государственной власти субъектов Федерации положений Конституции РФ о государственной целостности Российской Федерации и единстве системы органов государственной власти, что усиливает асимметричный характер Российской Федерации»¹. Во избежание таких последствий и в целях более эффективного функционирования государственных властных структур ряд авторов полагают необходимым конкретизировать перечень предметов ведения субъектов Федерации, в частности, предлагается «четко зафиксировать перечень полномочий, который будет находиться

¹ Елисеев А. В. Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов: конституционно-правовые и социально-экономические аспекты. М.: РАГС, 2000. С. 48.

исключительно в ведении субъектов Российской Федерации»¹. Однако авторы не приводят механизм вычленения такого перечня, а именно этот аспект, на наш взгляд, здесь едва ли не самый главный, поскольку сделать методами существующей юридической техники очень сложно.

В ст. 77 и 78 гл. 73 Конституции РФ определяется еще ряд положений, преимущественно организационно-структурного характера, связанных с публичной властью во взаимосвязи с территориальным признаком. Указывается, что система органов государственной власти в субъектах Федерации устанавливается последними самостоятельно согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ч. 1 ст. 77). По предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют *единую систему исполнительной власти* (ч. 2 ст. 77), исходя из чего федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Федерации могут передать им часть своих полномочий, и наоборот (ч. 2, 3 ст. 78). Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (ч. 1 ст. 78). При этом согласно ч. 4 ст. 78 «Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации».

В гл. 4, 5, 6, 7 Конституции РФ определяется конституционно-правовой статус конкретных органов публичной власти федерального уровня – Президента РФ, Федерального собрания, Правительства РФ, судов, а здесь выделим только несколько норм, характеризующих основы публично-властных отношений, помимо отмеченных выше. Так, указывается, что Президент РФ: «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодей-

¹ Евдокимова Д.В., Питиримова А.О. Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами: проблемы и пути их решения // Вопросы российской юстиции. 2021. № 13. С. 231.

ствие органов, входящих в единую систему публичной власти» (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ); «может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда» (ч. 1 ст. 85).

В гл. 8 Конституции РФ регулируется институт местного самоуправления, органы которого, как отмечалось, образуют третий, самый нижний уровень публичной власти. Указывается, что «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом» (ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ), что является новеллой, привнесенной конституционными поправками 2020 г. Еще одна новелла закрепляется в ч. 3 ст. 131, согласно которой «Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом».

Данные нормы отражают сложный эволюционный путь развития местного самоуправления с начала 1990-х гг., когда спустя почти тридцать лет стало ясно, что изначально заданный тогда вектор значительной самостоятельности местного самоуправления не во всем себя оправдал, поскольку органы местного самоуправления ввиду отсутствия опыта, недостаточного финансирования, недостатка квалифицированных кадров и других причин не в состоянии исполнять должным образом многие вопросы местного значения. Результатом такого процесса стала необходимость замены пока еще действующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на новый федеральный закон («Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»), проект которого находится на финальной стадии обсуждения в Государствен-

ной думе ФС РФ и в котором содержится некоторое суждение полномочий органов местного самоуправления.

В целом публично-властные отношения в Конституции РФ регулируются с учетом общепринятых демократических принципов (народовластие, разделение властей, выборность как основа формирования органов публичной власти, приоритет прав и свобод человека и гражданина, равноправие субъектов Российской Федерации). Значительное внимание уделяется особенностям организации публичной власти во взаимосвязи с федеративным устройством России, где по-прежнему актуальной остается проблема разграничения предметов ведения (и, соответственно, полномочий органов публичной власти) федерального центра и субъектов Российской Федерации. В Конституции РФ определяется также статус федеральных органов публичной власти (Президента РФ, Федерального собрания, Правительства РФ, судов). Конституционными поправками 2020 г. внесены существенные изменения в содержание публично-властных отношений, и прежде всего введена категория «единая система публичной власти», куда входят как органы государственной власти федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, так и органы местного самоуправления.

3.2. Конституционные органы публичной власти России и их полномочия

Конституция РФ является общегосударственным актом, поэтому в нем устанавливаются виды и регулируется статус органов публичной власти прежде всего федерального уровня, к которым, согласно ч. 1 ст. 11, 125, 126 Конституции РФ, относятся следующие органы государственной власти: *Президент РФ, Федеральное собрание, Правительство РФ, суды Российской Федерации*. Эти органы публичной власти осуществляют деятельность по реализации предметов ведения Российской Федерации (федерального центра) и предметов совместного ведения федерального центра и субъектов Федерации.

Структуры публичной власти субъектов Федерации и муниципальных образований устанавливаются и регулируются соот-

ветственно в конституциях (уставах) субъектов Федерации и уставах муниципальных образований – с учетом требований, содержащихся в федеральной Конституции и других федеральных законах и законах субъектов Федерации.

Президент Российской Федерации

Глава 4 Конституции РФ посвящена Президенту РФ. Должность Президента РФ, избираемого населением, была учреждена еще в рамках СССР по результатам общероссийского референдума 17 марта 1991 г. (проводился одновременно с известным референдумом союзного значения). 24 апреля 1991 г. были приняты законы РСФСР «О Президенте РСФСР» и «О выборах Президента РСФСР», соответствующая норма была введена также в действовавшую тогда Конституцию РСФСР. 12 июня 1991 г. состоялись первые выборы Президента РСФСР (с 25 декабря 1991 г. РСФСР переименована в Российскую Федерацию – Россию), им стал Б.Н. Ельцин.

Несмотря на то что в Конституции РФ довольно подробно расписаны полномочия Президента РФ, его место в системе публичной власти остается предметом дискуссий. В значительной степени это обусловлено тем, что в гл. 1 Конституции РФ противоречивым образом определяются, с одной стороны, принцип разделения властей (согласно ст. 10 государственная власть разделяется на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную), а с другой стороны, *четыре* органа публичной власти, указанные в ч. 1 ст. 11. Президент не является законодательным органом, он не осуществляет правосудие, а исполнительная власть традиционно закрепляется за Правительством, т. е. Конституция РФ не предусматривает для Президента своей ветви власти. В таком случае возникает тот самый вопрос о статусе Президента.

В литературе по этому поводу имеются разные точки зрения, и прежде всего по поводу особенностей формы правления в России. Да, Россия – республика (ст. 1 Конституции РФ), и это не обсуждается. Но какая республика, учитывая сильную президентскую власть? По мнению Е.В. Сандальниоковой и Е.А. Горловской, большинство авторов публикаций по этой теме придерживаются позиции о том, что в России сформировалась смешанная республиканская форма правления (полупрезидентская) с силь-

ной президентской властью¹. Ряд авторов полагают, что формой правления в России является президентская республика, так как институт Президента де-факто относится к исполнительной ветви публичной власти (Н.М. Кожуханов², Е.А. Фарикова³ и др.). А О.Д. Овчинникова полагает, что имеет место суперпрезидентская республика, поскольку Президент может существенно влиять на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти, и тем самым он обособливается от классической триады властей⁴.

Как бы то ни было, Президент РФ имеет действительно очень большие полномочия как единоличный орган публичной власти федерального уровня общей (универсальной) компетенции. Его полномочия определяются в гл. 4 Конституции РФ («Президент Российской Федерации»). Этим полномочий достаточно много: в ст. 80 Конституции РФ – 4 полномочия; в ст. 83 – 28; в ст. 84 – 6; в ст. 85 – 2; в ст. 86 – 4; в ст. 87 – 1; в ст. 88 – 1; в ст. 89 – 3; в ст. 90 – 1. Всего 48 полномочий, они разные по характеру, охватывают наиболее важные и самые разнообразные сферы общественных отношений.

Наиболее существенные полномочия Президента РФ отрегулированы в ст. 80 Конституции РФ, в частности, указывается, что он является главой государства, гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина и в этом качестве принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, поддерживает гражданский мир и согласие в стране, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти; Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и др.

¹ Сандальникова Е.В., Горловская Е.А. Роль Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти: исторический и правовой аспекты // Аллея науки. 2018. Т. 7. № 5 (21). С. 963.

² Кожуханов Н.М. Институт Президента в системе органов государственной власти Российской Федерации // Вестник Российской таможенной академии. 2015. № 2. С. 88.

³ Фарикова Е.А. Современные проблемы организации публичной власти // Современная научная мысль. 2021. № 1. С. 157.

⁴ Овчинникова О.Д. Эволюция формы правления Российского государства: историко-теоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 19.

Следующая группа полномочий Президента РФ связывается с взаимодействием Президента РФ с другими федеральными властными структурами. Эта самая многочисленная группа полномочий Президента РФ закрепляется в ст. 83 Конституции РФ, где указывается, что он назначает председателя Правительства РФ, кандидатура которого утверждена Государственной думой по представлению Президента РФ и освобождает председателя Правительства РФ от должности; осуществляет общее руководство Правительством РФ; вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ; представляет Государственной думе кандидатуру для назначения на должность председателя Центрального банка России и др.

По вопросам взаимодействия с парламентом (Федеральным собранием) Президент РФ назначает выборы Государственной думы; распускает Государственную думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ; вносит законопроекты в Государственную думу; подписывает и обнародует федеральные законы; обращается к Федеральному собранию с ежегодными посланиями. Эти полномочия закрепляются в ст. 84 Конституции РФ – там же и такое полномочие, как назначение референдума. В числе других важных полномочий: Президент России является Верховным главнокомандующим Вооруженными силами РФ; решает вопросы гражданства, осуществляет помилование (ст. 89); издает указы и распоряжения (ст. 90).

Федеральное собрание

О Федеральном собрании подробно говорится в гл. 5 Конституции РФ. В отличие от института Президента РФ, Федеральное собрание было учреждено Конституцией РФ как законодательный и представительный орган публичной власти федерального уровня. Ранее в России данные функции осуществляли Съезд народных депутатов России (РСФСР) и Верховный совет России (РСФСР). Существенным отличием Федерального собрания от органов времен Советского государства является то, что все парламентарии работают на профессиональной основе, т. е. это их основной вид трудовой деятельности, тогда как ранее народные депутаты в абсолютном большинстве исполняли свои депутатские обязанности на общественных началах. Соответственно, Федеральное собрание является постоянно действующим

щим органом публичной власти общей (универсальной) компетенции. Еще одно отличие состоит в том, что Федеральное собрание не находится ни с одним органом публичной власти в отношениях административного соподчинения, как, например, это было в СССР, где Верховный Совет СССР мог отменить решение Верховного совета РСФСР, а тот, в свою очередь, мог отменять решения нижестоящих советов.

Федеральное собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной думы, которые работают, включая проведение заседаний, автономно друг от друга. Согласно ст. 100 Конституции РФ палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента РФ. Такая структура заимствована из опыта парламентской деятельности других стран. Двухпалатность Федерального Собрания учреждена не как обязательный признак формального федеративного устройства, а как фундаментальная основа реального федерализма, призванного расширить права и самостоятельность народа и обеспечить глубокие реформы в политическом и экономическом строе страны. Этому служит различный порядок формирования палат Федерального собрания, их различная компетенция. Отсюда специальная неповторимая роль каждой палаты, которые в совокупности обеспечивают выражение разнообразных интересов народа и в то же время единство России¹.

Основной вид деятельности Федерального собрания – законотворчество, определяемое в ст. 104–108 Конституции РФ, где главенствующую роль имеет Государственная дума, которая *принимает* как федеральные законы, так и федеральные конституционные законы, проекты которых вносятся в Государственную думу. Совет Федерации *одобряет* законы, после чего Президент РФ *подписывает* эти законы. В случае разногласий могут создаваться согласительные комиссии. Государственная дума обладает правом вето на несогласие как Совета Федерации, так и Президента РФ (с особенностью, содержащейся в ч. 3 ст. 107 Конституции РФ).

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма-М, 2018. С. 475.

Согласно ст. 103.1 Конституции РФ Совет Федерации и Государственная дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального собрания.

Помимо законотворческой и контрольной деятельности, Совет Федерации и Государственная дума решают и другие вопросы, указанные ниже.

Совет Федерации

Согласно ч. 2 ст. 95 Конституции РФ Совет Федерации состоит из сенаторов. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти – на срок полномочий соответствующего органа; Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, – пожизненно (Президент вправе отказаться от полномочий сенатора); не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно (остальные – на срок шесть лет). В Совете Федерации не образуются партийные фракции.

В соответствии с Федеральным законом от 03.12.2012 «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» наделение полномочиями сенатора осуществляется региональным законодательным органом и высшим должностным лицом субъекта Федерации на срок их полномочий. При этом член Совета Федерации – представитель законодательной власти региона – избирается тайным голосованием, а член Совет Федерации, представляющий региональную исполнительную власть, назначается высшим должностным лицом субъекта Федерации¹.

¹ Конституционное право России / отв. ред. И.В. Выдрин. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 378.

Согласно ст. 102 Конституции РФ к ведению Совета Федерации относится решение таких вопросов, как утверждение изменения границ между субъектами Федерации; утверждение указа Президента РФ о введении военного положения и чрезвычайного положения; назначение выборов Президента РФ; заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора России о состоянии законности и правопорядка в стране и др.

Порядок работы Совета Федерации определяется Регламентом Совета Федерации, принятым самим Советом Федерации.

Государственная дума

Согласно ст. 95, 96 Конституции РФ Государственная дума состоит из 450 депутатов и избирается на пять лет. Государственная дума избирается на основании Федерального закона от 22.02.2014 «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации», где предусматривается смешанная избирательная система: часть депутатов (50%) избирается по одномандатным избирательным округам (мажоритарная система), а другая часть (50%) – по партийным спискам (пропорциональная система). В Государственной думе образуются партийные фракции. Выборы депутатов Государственной думы назначает Президент РФ.

Согласно ст. 103 Конституции РФ к ведению Государственной думы, помимо законотворческой деятельности, относится решение следующих вопросов: утверждение по представлению Президента РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ; решение вопроса о доверии Правительству РФ; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации; заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка Российской Федерации; объявление амнистии и др.

Порядок работы Государственной думы определяется Регламентом Государственной думы, принятым самой Государственной думой. В соответствии со ст. 109 Конституции РФ Государственная дума может быть распущена Президентом РФ в случаях, предусмотренных ст. 111, 112 и 117 Конституции РФ.

Правительство Российской Федерации

Глава 6 Конституции РФ посвящена Правительству РФ. Согласно ч. 1 ст. 110 Конституции РФ исполнительную власть на

федеральном уровне в России осуществляет Правительство РФ под общим руководством Президента РФ. Данное положение корреспондирует новеллам ст. 83 российской Конституции о соответствующем полномочии Президента РФ, и тем самым произошло закрепление ранее существовавшего де-факто положения об общем руководстве главой государства федеральным Правительством, обеспечивая его согласованное функционирование и взаимодействие с иными органами, входящими в единую систему публичной власти¹.

Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров и является важнейшей составной частью системы органов исполнительной власти федерального уровня. Правительство управляет деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ (органы исполнительной власти, ведающие вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности). Правительство РФ, так же как и Президент РФ и Федеральное собрание, является органом публичной власти общей (универсальной) компетенции.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ после утверждения его кандидатуры Государственной думой (ч. 1 ст. 11 Конституции РФ).

Правительство РФ в соответствии со ст. 114 Конституции РФ имеет следующие полномочия: разрабатывает и представляет Государственной думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; обеспечивает проведение в России единой финансовой, кредитной и денежной политики; осуществляет управление федеральной собственностью; осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики России; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и об-

¹ Виноградова Е.В., Данилевская И.Л., Патюлин Г.С. Исполнительная власть в конституционно-правовом дизайне современной России. Правительство: статус, полномочия, функции // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2021. № 5. Т. 16. С. 36.

публичного порядка, борьбе с преступностью; осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики и др.

Порядок деятельности Правительства РФ определяется Федеральным конституционным законом от 06.11.2020 «О Правительстве Российской Федерации», а также Регламентом, утвержденным Правительством РФ.

Судебная власть

О судебной власти подробно говорится в гл. 7 Конституции РФ. Согласно ч. 3 ст. 118 Конституции РФ судебную систему федерального уровня составляют: Конституционный суд РФ; Верховный суд РФ; федеральные суды общей юрисдикции; арбитражные суды. В совокупности они могут рассматривать дела в самых разных сферах общественных отношений.

Кроме судов федерального уровня в России действуют также мировые судьи субъектов Федерации, но основная часть судебной системы состоит из судов федерального уровня.

Конституция РФ определяет статус только двух конкретных судов – Конституционного суда РФ и Верховного суда РФ (статус других судов регулируется в соответствующих федеральных конституционных и федеральных законах).

Статус Конституционного суда РФ определяется в ст. 125 Конституции РФ, где указывается, что Конституционный суд РФ является высшим судебным органом конституционного контроля в России, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории страны.

Конституционный суд РФ состоит из 11 судей, включая Председателя Конституционного суда РФ и его заместителя.

По запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной думы, одной пятой сенаторов или депутатов Государственной думы, Правительства РФ, Верховного совета РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации Конституционный суд РФ:

1) разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

– федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной думы, Правительства РФ;

– конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению федеральных органов государственной власти и совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации;

– договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Федерации;

– не вступивших в силу международных договоров России;

2) разрешает споры о компетенции:

– между федеральными органами государственной власти;

– между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации;

– между высшими государственными органами субъектов Федерации;

3) проверяет:

– по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан – конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в п. «а» и «б» ч. 2 настоящей статьи, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты;

– по запросам судов – конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в п. «а» и «б» ч. 2 настоящей статьи, подлежащих применению в конкретном деле.

Конституционный суд РФ принимает решения по запросам конституционных органов публичной власти:

– по запросам Президента России, Совета Федерации, Государственной думы, Правительства РФ, органов законодательной власти субъектов Федерации (дает толкование Конституции РФ);

– по запросу Президента РФ (проверяет конституционность проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотрен-

ном ч. 2 и 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции РФ, до их подписания Президентом РФ);

– *по запросу Президента РФ* (проверяет конституционность законов субъекта Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Федерации);

– *по запросу Совета Федерации* (дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ либо Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления).

Этот перечень не закрытый – Конституционный суд РФ может осуществлять иные полномочия, установленные Федеральным конституционным законом от 21.07.1994 «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Верховному суду РФ в Конституции РФ уделено меньше внимания – в ст. 126, где только указывается, что Верховный суд РФ является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции и арбитражным судам, образованным в соответствии с Федеральным конституционным законом от 05.02.2014 «О Верховном Суде Российской Федерации» и осуществляющим судебную власть посредством гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Верховный суд РФ осуществляет судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции и арбитражных судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Одна из статей гл. 7 Конституции РФ «Судебная власть и прокуратура» посвящена прокуратуре, что может создать впечатление о вхождении прокуратуры в число органов, осуществляющих судебную власть. Но такое впечатление ошибочно, поскольку прокуратура и суд функционируют независимо друг от друга и являются системами с различными функциями, хотя прокуратура оказывает существенное содействие осуществлению судебной власти. Включение статьи о прокуратуре в главу о судебной власти следует объяснить скорее данью традиции¹.

¹ Баглай М.В. Указ. соч. С. 649.

Немалая часть указанных полномочий была обновлена в результате конституционных поправок 2020 г., которые установили новый механизм взаимодействия законодательной и исполнительной власти, наделив Президента РФ таким полномочием, как руководство Правительством РФ, осуществляющим исполнительную власть (ст. 110 Конституции РФ), а также предусмотрел паритетное участие Совета Федерации и Государственной думы в формировании персонального состава кабинета министров (п. «з» ч. 1 ст. 102, п. «а.1» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). В новой редакции Конституции РФ предусмотрено также право Президента РФ принимать решение об отставке всего Правительства РФ или его отдельных членов (пп. «в» и «в.1» ст. 83), а также фактически закреплена сложившаяся практика двойного подчинения министерств и ведомств Правительству РФ и Президенту РФ и учтена возможность прекращения полномочий Председателя Правительства РФ без отставки всего Правительства РФ в контексте потребностей в обеспечении стабильного функционирования единой системы публичной власти и в создании ресурса для преодоления возможных конституционных кризисов власти¹.

Помимо рассмотренных и четко обозначенных конституционных органов публичной власти, составляющих основу этой власти на федеральном уровне, Конституция РФ указывает еще на ряд органов, которые в литературе нередко называют как «нетипичные» органы власти, поскольку они имеют некоторые властные полномочия по отдельным вопросам, связанным с их деятельностью. По этому поводу в литературе ведутся дискуссии, в том числе о том, не следует ли расширить перечень ветвей власти. Так, Н.А. Кандрина выделяет такие органы, как Генеральная прокуратура, Центральная избирательная комиссия, Счетная палата, Центральный банк, Уполномоченный по правам человека². По мнению С.А. Авакьяна, «есть основания для того, чтобы выделять не менее десяти ветвей власти (учредительная, народная, президентская, законодательная, исполнительная, судебная, про-

¹ Зенин С.С. Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex Russica. 2021. № 12. С 52.

² Кандрина Н.А. Публичная власть в современной Российской государственности // Известия Алтайского государственного университета. 2016. С. 93.

курорская, избирательная, финансово-банковская, контрольная)»¹. П.П. Баранов выделяет девять ветвей власти – помимо традиционных законодательной исполнительной и судебной к ним он относит президентскую власть, прокурорскую, банковскую, финансовую власть, власть средств массовой информации в социальных сетях и избирательную власть². Однако пока эти вопросы составляют предмет дискуссий.

3.3. Разграничение предметов ведения публичной власти федерального, регионального и муниципального уровней

Как показывает практика организации и функционирования публичной власти в федеративных государствах, одной из сложнейших проблем является разграничение предметов ведения федеральной власти (федерального центра) и субъектов Федерации. Россия не является исключением, и данная проблема была и остается актуальной – поиск оптимального сбалансирования предметов ведения ведется непрерывно, в том числе некоторые вопросы были отрегулированы конституционными поправками 2020 г. Как отмечает М.В. Баглай, «Федерация не может обладать неограниченными полномочиями по управлению страной, она обязана делиться этими полномочиями с субъектами Федерации, без чего государственная власть не может носить демократический характер. Субъекты Федерации заинтересованы в существовании сильной федеральной власти, наделенной широкими полномочиями для защиты и обеспечения общих интересов. Но в то же время они не хотят утратить своей самостоятельности и обладать правом решать лишь второстепенные вопросы жизни своего населения. Это объективное противоречие любой федерации, заставляющее власти тщательно и оптимально проводить разграни-

¹ Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 47

² Баранов П.П. Роль конституционного законодательства Российской Федерации в регулировании принципа разделения властей. Ростов н/Д, 2012. С. 8.

чение компетенции государственных органов федерации и ее субъектов»¹.

При этом нужно иметь в виду, что в России действует трехуровневая территориально-публичная система публичной власти:

- 1) публичная власть на федеральном уровне;
- 2) публичная власть на уровне субъектов Федерации;
- 3) публичная власть на уровне муниципальных образований.

Соответственно, проблема разграничения властных полномочий усложняется, поскольку требуется разграничивать предметы ведения не только между федеральным центром и субъектами Федерации, но и между субъектами Федерации и муниципальными образованиями.

В начале 1990-х гг. в России в этом контексте использовалась такая правовая форма, как федеративный договор, которым был введен институт совместного ведения федерального центра и субъектов Федерации, и в то время политического кризиса (1991–1993 гг.) «федеративный договор имел важное значение для стабилизации общественных отношений и конституционного строя страны»². Затем принятая в декабре 1993 г. Конституция РФ существенным образом отрегулировала отношения федерального центра и субъектов Федерации с точки зрения разграничения предметов ведения (ст. 71, 72, 73 Конституции РФ). Однако не для всех субъектов Федерации эти конституционные нормы оказались приемлемыми в полной мере, и тогда стал использоваться институт договора федерального центра и субъекта Федерации о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий органов публичной власти. Со временем стало ясно, что нормы Конституции РФ все же доказали свою практичность и к настоящему времени договорные отношения после окончания сроков заключенных ранее договоров (в том числе досрочного их прекращения по соглашению сторон) ушли в прошлое, а конституционные нормы являются важнейшей правовой основой в вопросе о разграничении полномочий. Немаловажную роль при этом имел принятый в 1999 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

¹ Баглай М.В. Указ. соч. С. 357.

² Муратшин Т.Ф. Указ. соч. С. 47.

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (на данный момент не действующий).

В настоящее время в Конституции РФ используется следующий механизм разграничения предметов ведения и соответствующих полномочий федерального центра и субъектов Федерации: в ст. 71 Конституции РФ представлен исчерпывающий перечень предметов ведения Российской Федерации (федерального центра); в ст. 71 – также исчерпывающий перечень предметов совместного ведения федерального центра и субъектов Федерации; наконец, в ст. 73 определено, что за пределами указанных предметов ведения субъекты Федерации «обладают всей полнотой государственной власти».

В ведении федерального центра, согласно ст. 71 Конституции РФ, находятся 18 предметов ведения, которые в наибольшей степени важны для всего Российского государства:

- принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- федеративное устройство и территория России;
- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;
- федеральная государственная собственность и управление ею;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования;
- установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

– федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация, информационные технологии и связь; космическая деятельность;

– внешняя политика и международные отношения России, международные договоры России, вопросы войны и мира;

– внешнеэкономические отношения России;

– оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования; обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных;

– определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа России;

– судостроительство; прокуратура; уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское законодательство; процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

– федеральное коллизионное право;

– метрологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; метеорологическая служба; официальный статистический и бухгалтерский учет;

– государственные награды и почетные звания России;

– федеральная государственная служба; установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы.

Предметы совместного ведения федерального центра и субъектов Федерации определяются в ст. 72 Конституции РФ, всего в этом перечне 15 пунктов:

– обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации Конституции РФ и федеральным законам;

- защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;
- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- разграничение государственной собственности;
- природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;
- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, молодежной политики;
- координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение;
- защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;
- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;
- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

– координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Соответствующие федеральные органы публичной власти и органы публичной власти субъектов Федерации наделяются необходимыми полномочиями для реализации конституционных предметов ведения, причем в отношении федеральных органов публичной власти такие полномочия определяются в самой Конституции РФ (гл. 4 – Президент РФ; гл. 5 – Федеральное собрание; гл. 6 – Правительство РФ; гл. 7 – судебная власть), а полномочия органов публичной власти субъектов Федерации – в конституциях (уставах) субъектов Федерации.

В указанном механизме разграничения полномочий предметов ведения федерального центра и субъектов Федерации имеются ряд неоднозначных положений. Так, согласно п. «в» ст. 71 в ведении федерального центра значится регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, а в п. «б» ч. 1 ст. 71 (предметы совместного ведения) – защита прав и свобод человека и гражданина. На этот счет имеются разные варианты доктринального толкования указанных норм (обзор сделан М.С. Сагандыковым¹). Такое дублирование определенным образом размывает предметы ведения. Очевидно, что этот предмет ведения должен быть совместным.

Первоначально предполагалось, что в сфере совместного ведения на федеральном уровне будут издавать «Основы» законодательства или «Общие принципы», а в законах субъектов Федерации они будут конкретизироваться² (такая юридическая техника применялась в советском государстве, где «Основы» как закон СССР находили развитие в законах союзных республик). Однако в России такой способ не нашел широкого распространения и, более того, нередко в федеральных законах в сфере совместного ведения имеет место такое подробное регулирование, что для субъектов Федерации остается мало полномочий. Например, в еще действующем Федеральном законе «Об общих принципах

¹ Сагандыков М.С. Некоторые проблемы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами // Социум и власть. 2014. № 2 (46). С. 76–80.

² Муратшин Т.Ф. Указ. соч. С. 48.

организации местного самоуправления в Российской Федерации», где детально регулируется институт местного самоуправления, на усмотрение субъектам Федерации определяются полномочия по относительно небольшому кругу вопросов. Указанный ранее проект нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в этом смысле мало чем отличается.

В литературе активно обсуждается также наиболее дискуссионный аспект, связанный с разграничением предметов ведения федерального центра и субъектов Федерации. Суть его в том, что в Конституции РФ, как отмечалось, использован «остаточный» принцип для определения предметов ведения субъектов Федерации, вот этот остаточный принцип (ст. 73 Конституции РФ) и является предметом дискуссий. Так, по мнению В.В. Авершина, «в перспективе возможна ликвидация сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, так как она является источником перманентной напряженности и конфликтности во внутрифедеративных отношениях; в целях преодоления негативных моментов, обусловленных недостаточной эффективностью системы разграничения предметов ведения, в законодательстве следует предельно четко определить сферы исключительной компетенции Российской Федерации и исключительной компетенции субъектов Федерации»¹.

Следует заметить, что необходимость определения исключительной компетенции субъектов Федерации разделяется многими авторами. Что касается упразднения сферы совместного ведения, то с этим трудно согласиться, поскольку эта сфера представляется неотъемлемым институтом федеративного государства. Да и реализация этого предложения вряд ли возможна, учитывая, что по многим направлениям органы публичной власти всех трех уровней так или иначе принимают участие (здравоохранение, образование, экология и др.).

С.В. Нарутто полагает, что «вследствие возрастающей в современных условиях взаимозависимости федеральных и регио-

¹ Авершин В.В. Совершенствование системы разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2007. № 8. С. 77.

нальных проблем приходится признать объективную невозможность четкого, раз и навсегда заданного каталога компетенций Федерации и ее субъектов. Он всегда будет подвергаться корректировке, и отнюдь не в сторону усиления компетенции субъектов Российской Федерации»¹. Данное утверждение представляется спорным – при всей изменчивости общественных отношений все же требуется четкость предметов ведения субъектов Федерации. Что касается корректировок, то, разумеется, они неизбежны, ведь время не остановить и конституции тоже не могут быть вечными. По этой причине следует согласиться с тем, что «разграничение полномочий представляет собой перманентный, к тому же постоянно эволюционирующий процесс, идущий в унисон с динамикой развития внутригосударственных отношений, а не единовременную акцию (появляются новые полномочия или перестают быть актуальными действующие, идет реструктуризация и затем перераспределение существующих полномочий и т. д.)»².

В ст. 8, 25, 33 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» определены основные полномочия законодательного органа субъекта Федерации, главы субъекта Федерации и высшего исполнительного органа субъекта Федерации, однако они в совокупности не могут считаться перечнем исключительной компетенции субъектов Федерации, поскольку не закрепляются в Конституции РФ и не имеют исчерпывающего характера.

Между тем отсутствие конституционного перечня предметов ведения субъектов Федерации осложняет также взаимодействие органов публичной власти субъектов Федерации и органов публичной власти муниципальных образований (органов местного самоуправления). Дело в том, что перечень предметов ведения муниципальных образований (вопросов местного значения в виде полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности насе-

¹ Нарутто С.В. Конституционное разграничение компетенции между Федерацией и ее субъектами: история и современность // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 82.

² Андриченко Л.В. Разграничение полномочий между органами власти различных территориальных уровней: проблемы централизации и децентрализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 39.

ления) в ст. 132 Конституции РФ определен в общем виде; этот перечень конкретизирован в федеральном законодательстве. Однако при этом отсутствует, как отмечалось выше, перечень предметов ведения субъектов Федерации, а также перечень предметов совместного ведения субъектов Федерации и муниципальных образований, хотя фактически органы власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления осуществляют полномочия по многим направлениям социально-экономической жизни. Как отмечает С.С. Зенин, «даже поверхностное ознакомление с перечнем вопросов местного значения говорит об их всеобъемлющем характере и о невозможности отделения таковых от сферы предметной компетенции Федерации и ее субъектов»¹. Поэтому, как представляется, эти вопросы требуют своего решения с целью повышения эффективности публичной власти на всех уровнях.

¹ Зенин С.С. Указ. соч. С. 44.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Арендт Х. О насилии / пер. с англ. Г.М. Дашевского. М.: Новое издательство, 2014.
3. Артемьев А.Б. Теоретические исследования природы власти (эволюционный подход): дис. ... канд. юрид. наук. Коломна, 2001.
4. Баранов Н.А. Эволюция современной российской демократии: тенденции и перспективы. СПб.: Балт. ГТУ, 2008.
5. Барнашов А.М. Единство как свойство государственной власти и его воплощение в государственном строительстве СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1974.
6. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского русского языка: в 4 т. СПб.: Тип. М.О. Вольфа, 1880. Т. 1.
7. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный: в 2 т. М.: Русский язык, 2000. Т. 2.
8. Жуков Ю.Н. Сталин: тайны власти. М.: Вагриус, 2005.
9. Ильин И.А. Собрание сочинений: в 10 т. / сост. Ю.Т. Лисица. М.: БЕК, 1993. Т. 4.
10. Ким А.М. Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск: ТГУ, 1975.
11. Кистяковский Б.А. Сущность государственной власти (отдельный оттиск из «Юридических записок» Демидовского лицея). Ярославль: Тип. Губернс. правления, 1913.
12. Колесников Е.В., Селезнева Н.М. Статус суда в Российской Федерации: конституционные вопросы. Саратов: СГАП, 2008.
13. Конституционное право России / отв. ред. И.В. Выдрин. М.: Юрлитинформ, 2015.
14. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб.: Магаз. Н.К. Мартынова, 1904.
15. Ленин В.И. Государство и революция. Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата и революции. М.: Политиздат, 1979.

16. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. М.: Госполитиздат, 1959. Т. 13.
17. Минаков П.А. Публичная власть: политологический аспект: дис. ... канд. полит. наук. Уфа, 2007.
18. Налимов В.В. Власть и противостояние ей // Полис. 1992. № 3. С. 100. URL: https://www.isras.ru/index.php?page_id=2624&jid=1450&jn=polis&printmode (дата обращения: 10.06.2022).
19. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1990. С. 90.
20. Рачинский В.В. Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной аспект: дис...канд. юрид. наук. Уфа, 2003.
21. Эрлих О. Основоположение социологии права / пер. с нем. М.В. Антонова; под ред. В.Г. Графского, Ю.И. Гревцова. СПб.: Университетский издательский консорциум, 2011.

Оглавление

Предисловие	3
1. Категория «публичная власть» и ее основные социально-правовые характеристики	5
1.1. Социально-правовая природа публичной власти.....	5
1.2. Понятие публичной власти.....	13
1.3. Признаки публичной власти.....	22
2. Особенности формирования и юридического закрепления публичной власти в истории России	31
2.1. Публичная власть в монархической России (IX – начало XX века).....	31
2.2. Публичная власть в Советском государстве (1917–1991 годы).....	39
2.3. Публичная власть в постсоветской России (1991–2022 годы).....	48
3. Конституционно-правовое регулирование публичной власти в России	58
3.1. Обзор публично-властных отношений в нормах Конституции Российской Федерации.....	58
3.2. Конституционные органы публичной власти России и их полномочия.....	68
3.3. Разграничение предметов ведения публичной власти федерального, регионального и муниципального уровней.....	80
Литература	89

Учебное издание

Упоров Иван Владимирович
Яблонский Иван Владимирович
Харитонов Илья Константинович
Козлов Валентин Николаевич

**ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ
И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ**

Учебное пособие

Редактор *В. С. Ревина*
Компьютерная верстка *Г. А. Артемовой*

ISBN 978-5-9266-1819-5



Подписано в печать 12.09.2022. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 5,0. Тираж 70 экз. Заказ 62.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.